NÚMERO 4074 MONTEVIDEO, JUEVES 17 DE NOVIEMBRE DE 2016



República Oriental del Uruguay

DIARIO DE SESIONES



CÁMARA DE REPRESENTANTES

62ª SESIÓN (EXTRAORDINARIA)

PRESIDEN LOS SEÑORES REPRESENTANTES

Dr. GERARDO AMARILLA
(Presidente)

Y FELIPE CARBALLO
(1er. Vicepresidente)

ACTÚAN EN SECRETARÍA LOS TITULARES DOCTORA VIRGINIA ORTIZ Y SEÑOR JUAN SPINOGLIO
Y EL PROSECRETARIO DOCTOR MARTÍN PÉREZ

XLVIII LEGISLATURA SEGUNDO PERÍODO ORDINARIO

Texto de la citación

Montevideo, 16 de noviembre de 2016.

LA CÁMARA DE REPRESENTANTES se reunirá en sesión extraordinaria, mañana jueves 17, a la hora 10, para informarse de los asuntos entrados y considerar el siguiente

- ORDEN DEL DÍA –

TRANSPARENCIA FISCAL INTERNACIONAL Y DE PREVENCIÓN DEL LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO. (Se establecen normas de convergencia con los estándares internacionales). (Carp. 1213/016). (Informado). Rep. 500 y Anexo I

VIRGINIA ORTIZ JUAN SPINOGLIO
Secretarios

S U M A R I O

Pág.

1.- Asistencias y ausencias 4
2.- Asuntos entrados 4
3.- Proyectos presentados 5
4 y 6.- Exposiciones escritas .... 12 y 13
5.- Inasistencias anteriores 13

CUESTIONES DE ORDEN

8, 10, 12.- Integración de la Cámara 72, 91, 104
14.- Intermedio 113
8, 10, 12.- Licencias 72, 91, 104

ORDEN DEL DÍA

7, 9, 11, 13, 15.-Transparencia Fiscal Internacional y de Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. (Se establecen normas de convergencia con los estándares internacionales)

Antecedentes: Rep. N° 500, de julio de 2016, y Anexo I, de noviembre de 2016. Carp. N° 1213 de 2016. Comisión de Hacienda.

— Aprobación. Se comunicará al Senado. 15, 79, 92, 105, 113
— Texto del proyecto aprobado 122

1.- Asistencias y ausencias.

Asisten los señores Representantes: Pablo D. Abdala, Gerardo Amarilla, Susana Andrade, Mary Araújo, Saúl Aristimuño, José Andrés Arocena, Alfredo Asti, Mario Ayala, Rubén Bacigalupe, Gabriela Barreiro, Julio Battistoni, Graciela Bianchi, Cecilia Bottino, Betiana Britos, Carlos Cachón, Daniel Caggiani, Felipe Carballo, Armando Castaingdebat, Sonia Cayetano, Roberto Chiazzaro, Pablo Collazo, Darcy de los Santos, Claudia De los Santos, Paulino Delsa, Gabriel Duche, Diego Durand, Wilson Ezquerra, Guillermo Facello, Roberto Frachia, Alfredo Fratti, Lilián Galán, Luis Gallo Cantera, Jorge Gandini, Macarena Gelman, Rodrigo Goñi Reyes, Óscar Groba, Ramón Inzaurralde, Benjamín Irazábal, Pablo Iturralde Viñas, Tabaré Laca, Margarita Libschitz, Eduardo Márquez, Dianne Martínez, Walter Martínez, Graciela Matiauda, Aníbal Méndez, Jorge Meroni, Orquídea Minetti, Susana Montaner, Gonzalo Mujica, Manuela Mutti, Julio Naumov, Amin Niffouri, Gerardo Núñez, María Olivera, Néstor Otero, Ope Pasquet, Mariela Pelegrín, Gustavo Penadés, Grisel Pereyra, Paula Pérez, Delfino Piñeiro, Elena Ponte, Iván Posada, Jorge Pozzi, Luis Puig, Daniel Radío, Valentina Rapela, Nibia Reisch, Carlos Reutor, Sandra Reyes, Silvio Ríos Ferreira, Conrado Rodríguez, Edgardo Rodríguez, Gloria Rodríguez, Lucía Rodríguez, Carlos Rodríguez Gálvez, Nelson Rodríguez Servetto, Edmundo Roselli, Eduardo José Rubio (1), Alberto Salvo, Alejandro Sánchez, José Luis Satdjian, Enrique Sención, Sebastián Silvera, Washington Silvera, Heriberto Sosa, Martín Tierno, Jaime Mario Trobo, Alejo Umpiérrez, Mary Vega, Stella Viel, Nicolás Viera, Tabaré Viera, María Viñales y Luis A. Ziminov.

Con licencia: Fernando Amado, Sebastián Andújar, Elisabeth Arrieta, Germán Cardoso, Gonzalo Civila, Catalina Correa, Álvaro Dastugue, Walter De León, Óscar De los Santos, Cecilia Eguiluz, Mario García, Pablo González, Omar Lafluf, Nelson Larzábal, José Carlos Mahía, Enzo Malán, Constante Mendiondo, Sergio Mier, Egardo Mier Estades, Gonzalo Novales, Juan José Olaizola, Adrián Peña, Daniel Peña Fernández, Alberto Perdomo Gamarra, Susana Pereyra, Darío Pérez, Daniel Placeres, José Querejeta, Juan Federico Ruiz, Sebastián Sabini, Berta Sanseverino, Mercedes Santalla, Javier Umpiérrez, Carlos Varela Nestier, Walter Verri y José Francisco Yurramendi.

Faltan con aviso: Marcelo Bistolfi, Martín Lema y Nicolás Olivera.

Sin aviso: Mabel Quintela.

Observaciones:

(1) A la hora 11:44 comenzó licencia, ingresando en su lugar el Sr. Walter Martínez.

2.- Asuntos entrados

"Pliego N° 115

COMUNICACIONES GENERALES

El Tribunal de Cuentas contesta los siguientes pedidos de informes:

- del señor Representante Nicolás Olivera, sobre gastos observados al Ministerio del Interior por incumplimiento del Artículo 157 de la Ley Nº 16.713. C/1420/016
- del señor Representante Martín Lema, relacionado con la adjudicación de varias Licitaciones Abreviadas para el suministro de servicios de traslados especializados y comunes para el Centro Auxiliar de Salud Pública de Bella Unión. C/1293/016

\- *A sus antecedentes*

COMUNICACIONES DE LOS MINISTERIOS

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca contesta el pedido de informes del señor Representante Eduardo Rubio, sobre la presunta presencia de glifosato en la miel exportada por nuestro país a Europa. C/1466/016

El Ministerio de Industria, Energía y Minería contesta el pedido de informes del señor Representante Amin Niffouri, relacionado con el acuerdo firmado y las empresas uruguayas afectadas por el incumplimiento del proyecto de la planta regasificadora. C/470/015

El Ministerio de Salud Pública contesta el pedido de informes de la señora Representante Nibia Reisch, referente a los servicios de hemoterapia en los centros de salud de todo el país y la necesidad de realizar jornadas locales de donación de sangre. C/1362/016

\- *A sus antecedentes*

PEDIDOS DE INFORMES

El señor Representante Guillermo Facello solicita se curse un pedido de informes al Ministerio de Industria, Energía y Minería, con destino a ANCAP, sobre la presunta venta de acciones que posee el citado Ente en varias empresas. C/1609/016

El señor Representante Pablo Iturralde solicita se curse un pedido de informes a la Corte Electoral, relacionado con las actuaciones realizadas por dicha Corporación a efectos de controlar el cumplimiento de lo establecido por el artículo 1º de la Ley Nº 17.045, relativo a la publicidad electoral en los medios de comunicación. C/1610/016

- *Se cursaron con fecha 16 de noviembre*

PROYECTOS PRESENTADOS

El señor Representante Nelson Rodríguez Servetto presenta, con su correspondiente exposición de motivos, un proyecto de ley por el que se designa "Profesor Cayetano Silva" la Escuela Técnica de San Carlos, departamento de Maldonado. C/1611/016

- *A la Comisión de Educación y Cultura*

El señor Representante José Luis Satdjian presenta, con su correspondiente exposición de motivos, un proyecto de ley relacionado con el proceso de clausura de establecimientos comerciales. C/1612/016

- *A la Comisión de Hacienda*

La Mesa da cuenta que, a solicitud de la Comisión de Educación y Cultura, se extrae del archivo el proyecto de ley por el que se designa "Profesor Manuel Benavente" el Liceo Nº 3 de San José de Mayo, departamento de San José. C/2922/014".

3.- Proyectos presentados

A) "PROFESOR CAYETANO SILVA. (Designación a la Escuela Técnica de San Carlos, departamento de Maldonado)

PROYECTO DE LEY

Artículo único.- Desígnase "Profesor Cayetano Silva" a la Escuela Técnica de San Carlos, departamento de Maldonado, dependiente del Consejo de la Universidad del Trabajo, Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

Montevideo, 16 de noviembre de 2016

NELSON RODRÍGUEZ SERVETTO, Representante por Maldonado.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artista Cayetano Silva, nacido en San Carlos departamento de Maldonado el 7 de agosto de 1869, demostró desde temprana edad, el gusto por la música incorporándose a la Banda Popular de San Carlos con solo 12 años de edad.

En 1884 ingresa en la Escuela de Artes y Oficios cuando ya contaba con 16 años, y la Cañonera Rivera, primer y único buque de guerra era botada al mar. Ante la sugerencia del Presidente Domingo Faustino Sarmiento, se formó una orquesta, designada justamente Orquesta Sarmiento, integrada por Silva en el desempeño del violín y el pistón. Así fue como lo describió por esos tiempos el Prof. Torres: "un morenito inquieto de mente sagaz, cerebro lúcido, inteligencia inquisitiva y gran sensibilidad emocional".

Solidario con los movimientos de trabajadores, y contemporáneo de los sucesos de Chicago en 1886 lo inspiran a componer el Himno Obrero "La Aurora de la Vida".

Luego egresa de la Escuela con 20 años de edad en 1888. Luego de una corta estadía en Brasil, donde integró el buque de guerra "Sampaio", vuelve a Buenos Aires y el 1º de febrero de 1894, asume como Director de la Banda de Regimiento 7 de Infantería de Santa Fe. Luego pasa a Venado Tuerto donde se radica con su familia y funda un Centro Lírico donde estrena su magna obra "La marcha de San Lorenzo" que se utilizó hasta en la Guerra de la Malvinas, y se ejecutaba en los cambios de guardia del Palacio de Buckingham en Londres.

Lamentablemente su final fue muy triste murió en la total pobreza, habiendo malvendido los derechos de sus obras, en la ciudad de Rosario el 12 de enero de 1920, con 52 años de edad.

Por lo expuesto es que la comunidad de San Carlos quiere rendirle homenaje designando con su nombre la Escuela Técnica de San Carlos.

Montevideo, 16 de noviembre de 2016

NELSON RODRÍGUEZ SERVETTO, Representante por Maldonado".

B) "CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES. (Regulación)

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- Sustitúyase el artículo 69 de la Ley Nº 16.134, de 24 de setiembre de 1990, en la redacción dada por los artículos 647 de la Ley Nº 16.170, de 28 de diciembre de 1990 y 467 de la Ley Nº 17.930, de 19 de diciembre de 2005, recogido en el artículo 123 del Título 1 del Texto Ordenado 1996 por el siguiente:

"ARTÍCULO 69.- Facúltase a la Dirección General Impositiva, mediante resolución expresa y fundada, a promover ante los Juzgados Letrados de Primera Instancia con competencia en

materia civil, la clausura, hasta por un lapso de seis días hábiles, de los establecimientos, locales, comercios, negocios o empresas de los sujetos pasivos, respecto de los cuales se comprobare alguna de las siguientes circunstancias:

A) Realizaron ventas o prestaron servicios sin emitir factura o documento equivalente, cuando corresponda;

B) Emitieron facturas por un importe menor al real;

C) Transgredan el régimen general de documentación.

En cualquiera de las tres hipótesis previstas precedentemente la conducta debe presumir la configuración de la infracción de defraudación (artículo 96 del Código Tributario).

También facúltase al Banco de Previsión Social (BPS), mediante resolución expresa y fundada, a promover ante los Juzgados Letrados de Primera Instancia con competencia en materia civil, la clausura prevista en el inciso anterior y siempre que la conducta haga presumir la configuración de la infracción de defraudación (artículo 96 del Código Tributario), cuando se comprobare alguna de las siguientes circunstancias: subdeclaración de aportes, omisión de declarar trabajadores, o cualquier otra maniobra de evasión.

En caso de reincidencia la clausura podrá extenderse por un período de hasta treinta días hábiles. Se entiende por reincidencia la comisión de cualquiera de las infracciones previstas en los incisos precedentes, dentro del término de cinco años, contados a partir del día siguiente a la finalización de la comisión de la anterior infracción, siempre que se trate de la misma Administración quien solicitare nuevamente la clausura.

Serán competentes en este proceso los Juzgados Letrados de Primera Instancia con competencia en materia civil del domicilio del sujeto pasivo, entendiéndose a tales efectos, el domicilio constituido ante la Administración solicitante (artículo 27 del Código Tributario), o en su defecto el domicilio fiscal (artículo 26 del Código Tributario).

Los hechos constitutivos de la infracción serán documentados de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 45 del Código Tributario.

Previamente a dictar resolución solicitando la clausura, la Administración deberá dar vista previa al sujeto pasivo conforme lo previsto en el artículo 46 del Código Tributario.

La demanda de solicitud de clausura guardará los requisitos exigidos por los artículos 117 y 118 del Código General del Proceso.

El Juez, una vez recibida la demanda de solicitud de clausura, dará traslado al sujeto pasivo por un lapso de 6 días hábiles a contarse a partir del día hábil inmediato siguiente a la notificación, pudiendo previamente solicitarle a la Administración información complementaria a efectos de acreditar los extremos exigidos en los incisos anteriores.

En caso que el sujeto pasivo no comparezca en plazo o dedujera oposición sin aportar prueba, el Juez resolverá de inmediato y sin más trámite.

En caso que el sujeto pasivo comparezca solicitando el diligenciamiento de prueba, si el Juez lo aceptare esta se diligenciará en un plazo máximo de quince días hábiles, luego del cual el Juez resolverá de inmediato y sin más trámite.

El Juez podrá rechazar de plano las pruebas que considere inadmisibles, manifiestamente innecesarias, inconducentes e impertinentes, conforme lo previsto en el artículo 24 numeral 6 del Código General del Proceso. Dicha providencia admitirá solo recurso de reposición.

La sentencia podrá rechazar o hacer lugar a la clausura solicitada. En este último caso dispondrá la cantidad de días a clausurar. Consideradas las agravantes y atenuantes que puedan concurrir conforme el artículo 100 del Código Tributario, el Juez podrá disponer la clausura por una cantidad de días igual o inferior a la cantidad solicitada originalmente por la Administración.

La sentencia que decrete la clausura será aplicable a todos los comercios, negocios, locales, puestos, sucursales, depósitos, oficinas, anexos, establecimientos, talleres, fábricas, en todo el país, cuya titularidad pertenezca al sujeto pasivo y que tengan relación con la actividad gravada.

La sentencia que rechace o haga lugar a la clausura admitirá el recurso de apelación con efecto suspensivo y se regirá por lo dispuesto en el artículo 254 numerales 1 y 2 del Código General del Proceso.

Evacuado el traslado del recurso de apelación o vencido el plazo correspondiente, el Juzgado deberá remitir el expediente al Tribunal de Apelaciones en lo Civil que por Turno corresponda en un plazo máximo de cinco días hábiles. El Tribunal de Apelaciones deberá resolver en acuerdo, dentro de los quince días hábiles siguientes a la recepción de los autos.

Contra la sentencia de segunda instancia no se admitirá recurso alguno.

Para hacer cumplir la resolución judicial, la Administración podrá requerir el auxilio de la fuerza pública".

Artículo 2º.- Sustitúyase el artículo 671 de la Ley Nº 15.809, de 8 de abril de 1986, en la redacción dada por el artículo 705 de la Ley Nº 19.355, de 19 de diciembre de 2015, recogido en el artículo 76 del Título 1 del Texto Ordenado 1996 por el siguiente:

"ARTÍCULO 671.- Cométese a la Dirección General Impositiva el contralor de las obligaciones que se establecen en los artículos 72 a 75 del Título 1 del Texto Ordenado 1996.

En caso de omisión de los sujetos pasivos, lo que será documentado según lo previsto en el artículo 45 del Código Tributario, deberá otorgar vista previa conforme el artículo 46 del Código Tributario, intimándolo en dicho acto al cumplimiento, bajo apercibimiento de la clausura a que refiere el inciso siguiente. El telegrama colacionado será medio fehaciente.

En caso que persista el incumplimiento, facúltase a la Dirección General Impositiva (DGI) a promover, ante los Juzgados Letrados de Primera Instancia con competencia en materia civil, la clausura, hasta por un lapso de seis días hábiles, en los mismos términos y condiciones previstos en el artículo 123 del Título 1 del Texto Ordenado 1996.

La clausura podrá prorrogarse por disposición expresa del Tribunal competente".

Artículo 3º.- Sustitúyase el artículo 6º de la Ley Nº 16.105, de 23 de enero de 1990, por el siguiente:

"ARTÍCULO 6º.- Facúltase al Banco de Previsión Social (BPS), en los casos de establecimientos de temporada, a exigir las garantías previstas en el artículo 116 del Título 1 del Texto Ordenado 1996, incluyendo la facultad de solicitar las medidas precautorias y la clausura al Juez competente en los mismos términos y condiciones allí previstos".

Artículo 4º.- Deróganse el artículo 445 de la Ley Nº 16.320, de 1º de noviembre de 1992; el artículo 3º de la Ley Nº 16.694, de 24 de febrero de 1995; y el artículo 5º de la Ley Nº 19.185, de 29 de diciembre de 2013.

Montevideo, 16 de noviembre de 2016

JOSÉ LUIS SATDJIAN, Representante por Montevideo.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I - FINALIDAD DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene por finalidad actualizar, ordenar y en especial alinear el proceso de clausura de establecimientos comerciales con el marco constitucional, cumpliendo con derechos elementales como el debido proceso (tanto en sede judicial como administrativa), la regla anglosajona "el día ante el tribunal", el derecho a ser oído y la tutela jurisdiccional efectiva.

Hoy, en nuestro derecho, conviven dos tipos de clausuras de establecimientos comerciales:

1) La clausura en vía administrativa, resuelta por la DGI, sin intervención judicial alguna, por incumplimiento del deber de inscripción y comunicación de cambios en el RUT (artículo 76 Título 1 del Texto Ordenado 1996).

2) La clausura en vía judicial, a solicitud de la DGI o BPS, regulada por el artículo 123 Título 1 Texto Ordenado 1996 y normas afines.

En cuanto a la clausura en vía administrativa, introducida por el artículo 671 de la Ley Nº 15.809, de 8 de abril de 1986, la misma podría ser catalogada de forma inconstitucional. Se faculta a la DGI por sí sola, sin intervención judicial alguna, a "suspender" la actividad de los contribuyentes hasta por 6 días hábiles.

Existe una contradicción evidente con el principio de tutela jurisdiccional efectiva, plasmado en los artículos 12 y 72 de la Constitución y en el artículo 8 del Pacto de San José de Costa Rica (ratificado por Uruguay – Ley Nº 16.737).

Tanto es así que la DGI prácticamente no ha procedido a aplicar esta disposición, teniendo presente que podría ser inconstitucional.

Refiriéndose a esta disposición expresan VALDÉS COSTA, VALDÉS DE BLENGIO y SAYAGUÉS

ARECO: "El cierre de un establecimiento, aunque adquiera la forma de suspensión provisoria, al igual que la prohibición de la actividad profesional o de cualquier trabajo libre, no puede estar en manos de la Administración. Las penas que limitan o afectan derechos individuales consagrados en la Constitución, tales como el de la libertad del trabajo y de industria, deben ser aplicadas en nuestro derecho por los órganos jurisdiccionales previo al debido proceso (Const. arts. 12, 36 y 233)". (Código Tributario de la República Oriental del Uruguay, Comentado y Concordado, 5ta. Edición, FCU, pág. 634).

En relación a la clausura en vía judicial prevista en el artículo 123 Título 1 Texto Ordenado 1996, fue introducida por el artículo 69 de la Ley Nº 16.134, de 24 de setiembre de 1990. Fruto de las advertencias del Instituto de Finanzas Públicas, el artículo 647 de la Ley Nº 16.170, de 28 de diciembre de 1990 modificó tal disposición y dispuso que la clausura sea decretada por orden judicial.

Esta clausura en vía judicial también ha merecido toda la crítica de la doctrina tributarista, por ser violatoria del principio del debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva. Hoy se circunscribe a un proceso sumarísimo, donde el Juez debe resolver sin oír al sujeto pasivo, no garantizándole una razonable oportunidad de defensa. Esto se agrava más aún porque la norma prevé la interposición de recursos "sin efecto suspensivo".

Tal como está redactado el artículo 123 del Título 1 del Texto Ordenado 1996, puede llevarse a cabo la clausura del comercio o establecimiento comercial sin que el sujeto pasivo haya podido producir descargos y esgrimir su defensa. Solo podrá interponer el recurso de apelación contra la sentencia pero "sin efecto suspensivo", con lo cual es posible que, en caso de obtener un fallo favorable en 2da. Instancia que revoque la providencia del a quo, ya haya sido clausurado.

Todo ello con el agravante que, si el juez no resolviera en el exiguo plazo de 3 días, la Ley habilita a la DGI a proceder a la clausura sin haber sido decretada judicialmente.

Sin dudas este mini-proceso, atenta contra derechos básicos consagrados en la Constitución como el debido proceso y tutela jurisdiccional (los artículos 12 y 72 de la Constitución y en el artículo 8 del Pacto de San José de Costa Rica (ratificado por Uruguay – Ley Nº 16.737), no garantizándole al sujeto pasivo "EL DÍA ANTE EL TRIBUNAL".

El Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios, en ocasión del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional del año 2006 (hoy Ley Nº 17.930), expresó que se trata de un "instituto sancionatorio que ha sido motivo de severas críticas por la doctrina mayoritaria", dado que "no prevé que el contribuyente pueda hacer descargos en vía jurisdiccional, e incluso otorga a la Administración la facultad de proceder directamente al cierre si el Juez no se expide respecto a la solicitud de clausura en el exiguo plazo de 3 días".

VALDÉS COSTA, VALDÉS DE BLENGIO y SAYAGUÉS ARECO, señalan su inconstitucionalidad dada la "exigüidad del plazo de 3 días dentro del que debe expedirse el Poder Judicial", donde es imposible otorgar las garantías del debido proceso (Código Tributario de la República Oriental del Uruguay, Comentado y Concordado, 5ta. Edición, FCU, pág. 632 y 633).

ADDY MAZZ también frente a este proceso ha expresado su rechazo: "La doctrina es prácticamente conteste en considerar que no se cumple con las garantías del debido proceso, por la falta de oportunidades para defenderse del contribuyente" (Curso de Derecho Financiero y Finanzas, Tomo I Vol. II, pág. 622).

II - EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL:

A efectos de alinear el procedimiento administrativo que culmina con el acto administrativo que solicita a la Justicia la clausura de un comercio y luego el posterior proceso judicial, con derechos constitucionalmente protegidos como el debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva, el proyecto contempla las siguientes modificaciones sobre el hoy artículo 123 Título 1 Texto Ordenado 1996 y las normas que le dieron origen:

1 - COMPETENCIA: Se establece la competencia de los Juzgados Letrados de Primera Instancia con competencia en materia civil del domicilio del contribuyente (constituido o en su defecto fiscal).

Esto pretende solucionar el problema que podría generarse con las reglas de competencia, dado que, si bien el artículo 123 del Título 1 Texto Ordenado 1996 remite a la Ley Nº 16.750 (LOT), hoy todas las clausuras se tramitan ante los Juzgados Letrados Civiles.

Al tratarse de una conducta ilícita y una sanción aplicable, podría entenderse la competencia de los Juzgados Penales, por eso es necesario que la ley establezca claramente la competencia de los

Juzgados Civiles para que no dé lugar a equívocos y posibles excepcionamientos por incompetencia.

Además esto va en consonancia con la competencia asignada a los Juzgados Letrados Civiles para el levantamiento del secreto bancario según el artículo 54 de la Ley Nº 18.083 en la redacción dada por el artículo 15 de la Ley Nº 18.718: "Juzgados Letrados de Primera Instancia con competencia en materia civil" "… del lugar del domicilio de la persona física o jurídica titular de la información, entendiéndose a tales efectos, el domicilio constituido ante la administración tributaria o, en su defecto, el domicilio real".

2 - PRESUNCIÓN DE DEFRAUDACIÓN EN TODOS LOS CASOS: Se mantienen las tres hipótesis para que la DGI pueda solicitar judicialmente la clausura pero con un agregado importante: se aclara que la presunción de defraudación, introducida por el artículo 467 de la Ley Nº 17.930, abarca a las tres hipótesis y no solo a la transgresión del régimen general de documentación.

Este agregado introducido por el artículo 467 de la Ley Nº 17.930 al Título 1 del Texto Ordenado 1996 trajo controversias y sentencias contradictorias, dado que no queda claro, en la actual redacción, si la exigencia de presunción de defraudación incluye a la 3ra. hipótesis o a las tres.

Con esta modificación intentamos aclarar que dicha presunción recae sobre las tres hipótesis por dos cuestiones:

A) Es la posición mayormente seguida por nuestros tribunales (Sentencia Nº 1025/2010 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; Sentencia Nº i689/2011 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 1º Turno; Sentencia 32/2013 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 3º Turno; Sentencia Nº 318/2011 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 7º Turno; entre otras).

B) La clausura determina una sanción muy extrema, más grave que las multas previstas en el Capítulo V del Código Tributario, por lo que debe reservarse para casos de fraude fiscal, no para simples omisiones de facturación.

Sabido es que el fraude (artículo 96 Código Tributario), requiere de una conducta activa. El mero hecho de no facturar operaciones o hacerlo por importes menores a los reales no determina la ocurrencia de la defraudación, sino que esta supone una conducta activa, engañosa y calificada.

La omisión de facturación o la facturación por importes menores a los reales ya tiene sanciones en nuestro derecho: la mora (artículo 94 del Código Tributario) con la consecuente multa y recargos y la contravención (artículo 95 del Código Tributario). En este último caso además el artículo 308 de la Ley Nº 18.996 permite a la Administración, si se cumplen ciertas condiciones, tipificar tantas contravenciones como facturas con inconsistencias haya comprobado, lo que puede llevar a una multa muy elevada (hasta 1.000 veces el máximo previsto en el artículo 95 del Código Tributario).

3 - REINCIDENCIA: El artículo 467 de la Ley Nº 17.930 introdujo una novedad en el artículo 123 Título 1 Texto Ordenado 1996: Si el sujeto pasivo ya había sido clausurado con anterioridad, la nueva clausura puede llegar hasta 30 días hábiles (comerciales). Pero la redacción es defectuosa y confusa, porque se considera reincidencia si "el plazo que medie entre la aprobación de la nueva clausura y la última clausura decretada sea inferior al plazo de prescripción de los tributos".

El texto proyectado busca ser más clarificador en cuanto a la hipótesis de reincidencia que pueda llevar a aumentar el máximo de días de la clausura:

A) Se procura aplicar el concepto de reincidencia del artículo 100 del Código Tributario (la comisión de una misma infracción dentro de los 5 años siguientes) por así corresponder. Con esto se solucionan todas las dudas interpretativas que hoy trae el texto legal, aplicándose la reincidencia prevista en el Código Tributario.

Se prefirió la armonización con el artículo 100 del Código Tributario por ser más claro y específico, dado que los 5 años se computarán desde la finalización de la "comisión" de la infracción anterior. Con esto si un contribuyente incurre en las infracciones previstas en la Ley como pasibles de clausura y antes de los 5 años reincide podrá ser objeto de una clausura de hasta 30 días hábiles.

¿Cuál es el plazo de prescripción de los tributos? Según el caso puede ser de 5 o 10 años conforme el artículo 38 del Código Tributario, pero podría ser menor si se acordó con la DGI el levantamiento del secreto bancario según lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley Nº 18.083.

B) Se pretende dejar en claro que la reincidencia abarca a cualquiera de las hipótesis previstas en la Ley para promover la clausura, tanto para la DGI como para el BPS, pero siempre que la Administración que la solicitare en ambos casos sea la misma.

Esto lleva a dos cosas:

1) Si se cometen infracciones respecto a BPS pero previamente se había sido objeto de clausura a pedido de la DGI no se considera reincidencia. Esto porque evidentemente las hipótesis que llevan a una u otra Administración a solicitar la clausura son bien distintas. No se puede considerar reincidente a una empresa que no facturó operaciones y antes de los 5 años verifica trabajadores no registrados.

2) Se entiende que hay reincidencia si se cometen cualquiera de las infracciones previstas en la Ley (siempre que se trate de la misma Administración). Por ejemplo, si se detecta que una empresa ha subfacturado -presumiéndose defraudación- y antes de los 5 años adultera las máquinas registradoras o la contabilidad o las facturas será reincidente.

Con esto se pretende aclarar que no solo será reincidencia cometer nuevamente la misma conducta que la anterior, sino cualquiera de las previstas (siempre que la Administración sea la misma).

4 - VISTA PREVIA EN SEDE ADMINISTRATIVA: Desde hace más de 20 años el Tribunal de lo Contencioso Administrativo viene anulando actos administrativos de la DGI, que solicitan la clausura a la Justicia, por no habérsele otorgado al contribuyente la vista previa a que refiere el artículo 46 del Código Tributario (Sentencias Nº 266/1994; 1186/1994; 99/2007; 50/2010, entre otras).

Esto ha llevado que hoy en la práctica la DGI otorgue la vista previa del artículo 46 del Código Tributario, por lo que se procura que dicha obligación esté establecida de forma clara en la ley.

Sin dudas es un acto que puede irrogar perjuicio al administrado y, en virtud de las reglas del debido proceso en vía administrativa y derecho a ser oído, debe ser precedido de de una razonable oportunidad de defensa (artículos. 12, 66, 72 de la Constitución, artículo 8 Pacto de San José de Costa Rica, artículo 46 del Código Tributario, Decreto 500/991).

5 - PROCEDIMIENTO JUDICIAL SUMARIO PERO CON LA GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO: Actualmente y como ya se dijo, el procedimiento establecido en el artículo 123 Título 1 Texto Ordenado 1996 es contrario al debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva. Esto es ratificado por toda la doctrina nacional y el Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios.

Hoy existe un proceso donde el Juez decidirá sobre la clausura sin oír al demandado y sin poder darle la razonable oportunidad de defensa (por más que algunos jueces, para tratar de salvar la evidente violación al debido proceso, aplican el artículo 202 del CGP y decretan la clausura con citación).

Además todo ello con el agravante que el contribuyente podrá recurrir pero "sin efecto suspensivo", con todos los límites que tiene la 2da. Instancia.

Se propone un proceso asimilado al PROCESO INCIDENTAL, muy similar al estipulado por el artículo 54 de la Ley Nº 18.083 en la redacción dada por el artículo 15 de la Ley Nº 18.718 para el levantamiento del secreto bancario.

El Juez recibirá la demanda de DGI o BPS, dará traslado por 6 días hábiles al sujeto pasivo. Se le faculta a solicitar antecedentes complementarios por si entiende que existen inconsistencias en el pedido o quiere ahondar en algunos puntos que alega la Administración.

Si el sujeto pasivo no compareciere a estar a derecho, o lo hiciere solo deduciendo descargos pero sin aportar prueba, el Juez de inmediato resuelve.

Si en cambio el sujeto pasivo comparece y solicita diligenciar prueba, si el Juez lo aceptare, el proceso se abrirá a prueba por un máximo de 15 días hábiles luego del cual el resolverá. Si el Juez rechaza los medios de prueba el Decreto será recurrible solo mediante recurso de reposición pero no apelación (solución para impedir que se use la vía recursiva meramente con fines dilatorios).

Además se elimina la facultad a la DGI de proceder a clausurar si el Juez no se expidiera en plazo, lo cual resultaba inconstitucional.

6 - CONTENIDO DE LA SENTENCIA Y ALCANCE DE LA CLAUSURA: El Juez en la sentencia determinará la cantidad de días a clausurar. Se prefiere mantener el actual sistema donde es la Administración la que determina los días efectivamente a clausurar, dado que eso puede resultar imposible determinarlo en el fallo judicial (dado que el Juez no conoce la actividad, cuales son días hábiles, si se trata de un establecimiento por temporada, cuando quedará firme el fallo, etc.).

Se deja en claro que, por el principio de congruencia (artículo 198 del CGP), el Juez podrá decretar la cantidad de días de clausura solicitada por la Administración o menos cantidad.

Debe existir un principio de "proporcionalidad de la pena", donde la cantidad de días de clausura debe estar acorde a la entidad de la conducta, del fraude y

del perjuicio fiscal, aplicándose las agravantes y atenuantes del artículo 100 del Código Tributario.

Si bien es algo que surge de la práctica, se aclara en el Proyecto que la clausura abarca "a todos los comercios, negocios, locales, puestos, sucursales, depósitos, oficinas, anexos, establecimientos, talleres, fábricas, en todo el país, cuya titularidad pertenezca al sujeto pasivo y que tengan relación con la actividad gravada".

Esto porque la finalidad de la clausura es que el contribuyente en esos días no pueda trabajar. Si se le cierra un local pero trabaja desde otro pierde sentido la sanción.

7 - RECURSO DE "APELACIÓN" CON EFECTO SUSPENSIVO Y TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA: Si bien hoy el artículo 123 Título 1 del Texto Ordenado 1996 prevé el efecto "no suspensivo" del recurso de apelación, en la práctica, y con buen criterio, la Administración espera a su resolución para efectivizar la clausura. Lo que es lógico: si se procede a clausurar y luego el Tribunal de Apelaciones revoca la clausura se habrá cometido un daño muy grave al contribuyente, sometiendo a la Administración a tener que resarcir los daños y perjuicios.

En el Proyecto se procuran dos cosas:

A) que la sentencia quede suspendida hasta tanto el Tribunal de Apelaciones resuelva en caso de mediar apelación.

B) agilizar el trámite en segunda instancia, estableciendo que el Tribunal deberá fallar dentro de los 15 días hábiles siguientes a la recepción del expediente y el Tribunal inferior debe elevar los autos en un máximo de 5 días hábiles.

Se establece la irrecurribilidad de la sentencia de 2da. Instancia, descartando así un posible recurso de casación.

Esto va a terminar favoreciendo la celeridad del proceso, dado que, a lo más, el proceso entre 1ra. y 2da. Instancia insumirá poco más de un mes, y respetando garantías constitucionales.

III - MODIFICACIÓN DE LA CLAUSURA SIN INTERVENCIÓN JUDICIAL (ARTÍCULO 76 TÍTULO 1 TEXTO ORDENADO 1996): El artículo 76 del Título 1 del Texto Ordenado 1996, disposición que viene de la Ley Nº 15.809 de 1986, es manifiestamente inconstitucional, permitiendo que la DGI pueda "suspender" (a los efectos prácticos es lo mismo que la clausura), sin orden judicial, a un contribuyente hasta por 6 días hábiles, solo por no haberse inscripto en el RUT o no haber comunicado cambio de situación.

Tanto es así que la DGI prácticamente no procede a aplicar esta disposición por ser evidentemente contraria al principio de tutela jurisdiccional efectiva emergente de la Constitución.

En el proyecto de ley pretendemos corregir esta inconstitucionalidad manifiesta modificando dos cosas al texto legal vigente:

A) exigir la concesión de vista previa conforme el artículo 46 del Código Tributario e intimarle en ese acto al contribuyente la regularización de su situación.

B) En caso que persista el incumplimiento del contribuyente, la DGI podrá promover la clausura en los mismos términos y condiciones previstas en el artículo 123 Título 1 del Texto Ordenado 1996 (con la nueva redacción proyectada).

IV- LA CLAUSURA A SOLICITUD DEL BPS:

Las normas respecto a la clausura judicial en favor de BPS son dispersas y contradictorias.

Por un lado el artículo 445 de la Ley Nº 16.320, del 1992 dispone: "El Banco de Previsión Social podrá solicitar al Juez competente, por razón fundada, la clausura temporaria de locales y establecimientos de las empresas y contribuyentes incumplidores de cualesquiera de las obligaciones que la presente ley pone a su cargo. El período de clausura no podrá exceder de los diez días y durante el mismo el empleador continuará obligado al pago de los salarios correspondientes".

Por otro lado y sin que medie derogación de la norma transcripta el artículo 3 de la Ley Nº 16.694, de 1995 dispone: "Acuérdase al Banco de Previsión Social la facultad prevista por el artículo 69 de la Ley Nº 16.134, de 24 de setiembre de 1990, en la redacción dada por el artículo 647 de la Ley Nº 16.170, de 28 de diciembre de 1990, respecto de los establecimientos o empresas deudoras del Organismo".

Finalmente y sin derogarse las normas anteriores el artículo 5 de la Ley Nº 19.185 expresa: "Facúltase al Banco de Previsión Social (BPS) a promover ante los órganos jurisdiccionales competentes la clausura, hasta por un lapso de seis días hábiles, de los establecimientos de las empresas contribuyentes, cuando se comprobare que efectuaron subdeclaración de aportes, omitieron declarar trabajadores o efectuaron cualquier maniobra que haga presumir la configuración de defraudación. En caso de que el

sujeto pasivo ya hubiese sido sancionado de acuerdo a lo previsto en el inciso anterior y el plazo que medie desde la última clausura sea inferior al plazo de prescripción de los tributos, la nueva clausura podrá extenderse por un período de hasta diez días hábiles". Y luego transcribe el procedimiento previsto para DGI establecido en el artículo 123 Título 1 Texto Ordenado 1996.

Como surge de la simple lectura de las tres normas son disposiciones contradictorias y que se superponen. Así fue observado por VALDÉS COSTA, VALDÉS DE BLENGIO y SAYAGUÉS ARECO refiriéndose al artículo 3 de la Ley Nº 16.994: "Observamos que este régimen, por inadvertencia del legislador o mala técnica legislativa, se superpone con el previsto por el artículo 445 de la Ley Nº 16.320, lo cual nos merece críticas, ya que no se justifica la existencia de dos procedimientos diferentes para regular idénticas o similares situaciones" (Código Tributario de la República Oriental del Uruguay, Comentado y Concordado, 5ta. Edición, FCU, pág. 640).

En el proyecto de ley proponemos derogar las tres normas y unificar todo lo relativo a la clausura en favor del BPS en la misma disposición y en los mismos términos y condiciones que para la DGI.

Así proponemos insertar un inciso 2do. en el artículo 123 Título 1 del Texto Ordenado 1996 que faculte al BPS a solicitar la clausura, al igual que la DGI, pero en los casos en que se "comprobare y siempre que la conducta haga presumir la configuración de la infracción de defraudación (artículo 96 del Código Tributario): subdeclaración de aportes, omisión de declarar trabajadores, o efectuaron cualquier otra maniobra de evasión".

Se toman las mismas causales que las ya previstas en el artículo 5 de la Ley Nº 19.185 agregándosele la presunción de defraudación para todas las causales como se propone para la clausura por parte de DGI.

V - GARANTÍAS A ESTABLECIMIENTOS POR TEMPORADA. SE PROCURA ALINEAR LA NORMATIVA PARA DGI Y BPS:

El artículo 116 Título 1 Texto Ordenado 1996 faculta a la DGI a exigirle, a los establecimientos por temporada (llamados "golondrina"), garantías suficientes para afianzar las deudas tributarias a surgir de la actividad.

Esa garantía debe ser constituida en plazo de 15 días (en la práctica es un estimado de las deudas tributarias que se entienden surgirán de la actividad y se exige su pago como anticipo). Si no se constituye las garantías la DGI puede pedir medidas cautelares y la clausura del comercio a la Justicia.

Una facultad similar tiene hoy BPS. En este caso la norma aplicable es el artículo 6 de la Ley Nº 16.105 el cual dispone: "En los casos de establecimientos de temporada el Banco de Previsión Social estará habilitado para exigir entregas a cuenta de las obligaciones tributarias estimadas o garantías suficientes que aseguren el regular cumplimiento de las obligaciones que se devenguen. Los contribuyentes comprendidos en la presente disposición quedan obligados a efectuar los pagos de sus obligaciones mensuales dentro de los cinco días hábiles siguientes al mes en que se generaron las mismas".

Es una norma más genérica que la referida a DGI, donde no se establece un plazo para constituir las garantías exigidas por BPS ni tampoco este tiene la facultad, que sí hoy tiene DGI de, en caso de incumplimiento, poder solicitar medidas cautelares y la clausura del comercio a la Justicia.

El artículo 3 del proyecto de ley procura alinear las facultades dadas a la DGI con las otorgadas a BPS, remitiéndose a todo lo previsto para DGI en el artículo 116 Título 1 del Texto Ordenado 1996.

De esta forma todos los contribuyentes tendrán claro que estarán sometidos a idéntico régimen ante ambas Administraciones Tributarias, con las mismas consecuencias.

No se justifica hoy tener dos regímenes diferentes según se trate de DGI o BPS.

Montevideo, 16 de noviembre de 2016

JOSÉ LUIS SATDJIAN, Representante por Montevideo".

4.- Exposiciones escritas

SEÑOR PRESIDENTE (Gerardo Amarilla).- Está abierto el acto.

(Es la hora 10 y 17)

——Dese cuenta de las exposiciones escritas.

(Se lee:)

"El señor Representante Nelson Rodríguez Servetto solicita se curse una exposición escrita al Ministerio de Transporte y Obras Públicas; a la Intendencia de Maldonado, con destino al Municipio de San Carlos; al Club de Leones de San Carlos y a los medios de comunicación departamentales y

nacionales, sobre la necesidad de colocar lomos de burro en el cruce de las Rutas Nacionales Nos. 39 y 9, a fin de reducir la velocidad de circulación de los vehículos y disminuir los siniestros. C/22/015

El señor Representante Nicolás Olivera solicita se cursen las siguientes exposiciones escritas:

- al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y por su intermedio a la DINAMA y a OSE; a la Intendencia y a la Junta Departamental de Paysandú y a los medios de comunicación departamentales y nacionales, relacionada con la necesidad de contar con un sistema de saneamiento en el Barrio Parque de la ciudad capital del citado departamento. C/22/015
- a la Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre; a la Junta Departamental y a la Intendencia de Paysandú, con destino al Municipio de Guichón; a las Comisiones de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente de la Cámara de Representantes y de Vivienda y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Senadores; y a los medios de comunicación departamentales y nacionales, acerca de la necesidad de concretar un segundo plan de viviendas para los habitantes de la localidad de Amorató. C/22/015".

——Se votarán oportunamente.

5.- Inasistencias anteriores

Dese cuenta de las inasistencias anteriores.

(Se lee:)

"Inasistencias a las comisiones.

Representantes que no concurrieron a las comisiones citadas:

Miércoles 16 de noviembre

ASUNTOS INTERNACIONALES

Con aviso: Jaime Mario Trobo.

GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA

Con aviso: Armando Castaingdebat.

LEGISLACIÓN DEL TRABAJO

Con aviso: Daniel Placeres.

SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL

Con aviso: Nibia Reisch".

6.- Exposiciones escritas

——Habiendo número, está abierta la sesión.

Se va a votar el trámite de las exposiciones escritas de que se dio cuenta.

(Se vota)

——Treinta y cuatro en treinta y nueve: AFIRMATIVA.

(Texto de las exposiciones escritas:)

1) Exposición del señor Representante Nelson Rodríguez Servetto al Ministerio de Transporte y Obras Públicas; a la Intendencia de Maldonado, con destino al Municipio de San Carlos; al Club de Leones de San Carlos y a los medios de comunicación departamentales y nacionales, sobre la necesidad de colocar lomos de burro en el cruce de las Rutas Nacionales Nos. 39 y 9, a fin de reducir la velocidad de circulación de los vehículos y disminuir los siniestros

"Montevideo, 16 de noviembre de 2016. Señor Presidente de la Cámara de Representantes, Gerardo Amarilla. Amparados en las facultades que nos confiere el artículo 155 del Reglamento de la Cámara de Representantes, solicitamos que se curse la presente exposición escrita al Ministerio de Transporte y Obras Públicas; a la Intendencia de Maldonado, con destino al Municipio de San Carlos; al Club de Leones de San Carlos, y a los medios de comunicación nacionales y del departamento de Maldonado. Hemos recibido por parte de la comunidad, de las diferentes organizaciones sociales y de los vecinos de la Ruta Nacional Nº 39 Domingo Burgueño Miguel y la entrada con la Ruta Nacional Nº 9 Coronel Leonardo Olivera, la inquietud de solucionar los continuos siniestros que allí suceden. Los conductores no manejan con la debida responsabilidad y cautela al momento de abordar dicho cruce. Es por ello, que creemos necesario que se adopten las medidas precautorias para lentificar, de algún modo, las maniobras temerarias que vemos a diario en el mencionado cruce. Los vecinos solicitan la instalación de lomos de burro o despertadores a los efectos de imponer la disminución de velocidad de quienes transitan por el mismo. Queda a consideración de ese Ministerio cuál sería la mejor opción, si la planteada por los vecinos o la colocación de señalizaciones de seguridad, como la demarcación con material termoplástico con resalto, o reductores de velocidad. Confiamos ampliamente, que se buscarán diferentes soluciones que permitan a quienes transitan por ese cruce a velocidades

imprudentes, ser disuadidos por las diferentes señalizaciones propuestas y evitemos así la pérdida de más vidas. Saludamos al señor Presidente muy atentamente. NELSON RODRÍGUEZ SERVETTO, Representante por Maldonado".

2) Exposición del señor Representante Nicolás Olivera al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y por su intermedio a la DINAMA y a OSE; a la Intendencia y a la Junta Departamental de Paysandú y a los medios de comunicación departamentales y nacionales, relacionada con la necesidad de contar con un sistema de saneamiento en el Barrio Parque de la ciudad capital del citado departamento

"Montevideo, 16 de noviembre de 2016. Señor Presidente de la Cámara de Representantes, Gerardo Amarilla. Amparados en las facultades que nos confiere el artículo 155 del Reglamento de la Cámara de Representantes, solicitamos que se curse la presente exposición escrita al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y, por su intermedio, a la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y a la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE); a la Intendencia de Paysandú; a la Junta Departamental de Paysandú y a los medios de prensa nacionales y del departamento de Paysandú, con el fin de poner en conocimiento de los destinatarios la necesidad que sufre el barrio Parque de la ciudad capital del departamento de Paysandú, respecto a su sistema de saneamiento. En oportunidad del encuentro mantenido con los vecinos del barrio mencionado, se nos trasladó el planteo que refiere a la imperiosa necesidad que presentan más de veintidós familias que se ubican entre las calles Paraguay y Cerrito, quienes hace más de dos años esperan que se efectivice la extensión del ramal de la red de saneamiento, que les permitirá contar con ese servicio. En la actualidad y ante los anuncios de la celebración de convenios entre la Intendencia y OSE, relativos a dar respuesta a las carencias del sistema de saneamiento, corresponde promover la presente instancia para que los vecinos del barrio Parque sean incorporados en las obras previstas. En atención a la situación descripta por los vecinos, resulta perentorio requerir que desde las autoridades públicas vinculadas se articulen los mecanismos para viabilizar a la brevedad la construcción de un nuevo ramal, Minami-Gando el costo para los usuarios y recurriendo a la complementariedad con el Ejecutivo Departamental. Como se ha manifestado, la situación descripta pervive desde hace varios años, implicando en los hechos una serie de graves consecuencias para los vecinos de la zona, que deben afrontar riesgos de salubridad y medioambientales, sin perjuicio del peligro que ello implica para la proliferación del mosquito Aedes Aegypti en la temporada estival. Saludamos al señor Presidente muy atentamente. NICOLÁS OLIVERA, Representante por Paysandú".

3) Exposición del señor Representante Nicolás Olivera a la Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre; a la Junta Departamental y a la Intendencia de Paysandú, con destino al Municipio de Guichón; a las Comisiones de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente de la Cámara de Representantes y de Vivienda y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Senadores; y a los medios de comunicación departamentales y nacionales, acerca de la necesidad de concretar un segundo plan de viviendas para los habitantes de la localidad de Amorató

"Montevideo, 16 de noviembre de 2016. Señor Presidente de la Cámara de Representantes, Gerardo Amarilla. Amparados en las facultades que nos confiere el artículo 155 del Reglamento de la Cámara de Representantes, solicitamos que se curse la presente exposición escrita a la Cámara de Senadores, con destino a la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial; a la Intendencia de Paysandú y, por su intermedio, al Municipio de Guichón; a la Junta Departamental de Paysandú; a la Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente de esta Cámara; a la Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR - Doctor Alberto Gallinal Heber); y a los medios de comunicación nacionales y de Paysandú, en relación a la situación de los vecinos del centro poblado Amorató, ubicado a 145 kilómetros de la ciudad capital del departamento de Paysandú, en el cual viven alrededor de 400 habitantes. En una de las recientes visitas realizadas, tomamos conocimiento nuevamente de la situación que se vive en ese centro poblado; de forma insistente los vecinos nos hacen llegar su anhelo de conseguir una vivienda, por la cual hace muchos años vienen luchando. Esa necesidad congrega a más de cuarenta familias, que aspiran a ver concretado su deseo de acceder a una solución habitacional en su propio terruño, para no verse obligados a emigrar y sufrir el desarraigo que eso genera. Es importante señalar que en dicha localidad existe una escuela pública, un destacamento policial, y un plan de la Comisión Honoraria

pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR - Doctor Alberto Gallinal Heber) que cuenta con un salón comunal que permite brindar servicios odontológicos y de policlínica. Dicha necesidad ha levado a los vecinos de esa localidad a solicitar, sin éxito, la concreción de un segundo plan de viviendas, realizando sucesivos planteos que lamentablemente no han sido contemplados. Por lo expuesto, solicitamos a las autoridades respectivas, la adopción de las medidas necesarias para dar una solución al presente planteo. Saludamos al señor Presidente muy atentamente. NICOLÁS OLIVERA, Representante por Paysandú".

7.- Transparencia Fiscal Internacional y de Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. (Se establecen normas de convergencia con los estándares internacionales)

Se ingresa al orden del día con la consideración del asunto motivo de la convocatoria: "Transparencia Fiscal Internacional y de Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. (Se establecen normas de convergencia con los estándares internacionales)".

(ANTECEDENTES:)

Rep. Nº 500

"PODER EJECUTIVO

Montevideo, 11 de julio de 2016

Señor Presidente de la Asamblea General:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de remitir a la Asamblea General el siguiente proyecto de ley por el cual se establecen normas de convergencia con los estándares internacionales en materia de transparencia fiscal internacional y de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

El gobierno nacional entiende que el compromiso con la transparencia fiscal y la cooperación internacional son pilares esenciales de su inserción internacional, la que, a su vez, es un componente clave de la estrategia de desarrollo económico y social.

La diversificación productiva requiere tanto del acceso a los mercados internacionales como del acceso al financiamiento y a las corrientes de inversión lo que, a su vez, supone la participación activa, siguiendo las prioridades definidas en el ejercicio de la soberanía nacional, en los espacios de cooperación internacional en materia de transparencia fiscal, intercambio de información tributaria y acciones de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

La calidad institucional, un valioso factor de diferenciación que constituye una fortaleza de la economía nacional, requiere, también, de la activa participación en los ámbitos de cooperación de la comunidad internacional.

En definitiva, dar la espalda o quedar al margen de las tendencias internacionales en materia de transparencia y cooperación fiscal implicaría, además de transgredir principios y conceptos políticos con los cuales el gobierno nacional está comprometido, quedar al margen de aquellas corrientes comerciales, financieras y de inversión imprescindibles en la estrategia de desarrollo.

La opacidad en materia fiscal, como en tantos otros aspectos de la vida económica y financiera, no es una opción.

En función de los conceptos que, como se dijo, guían la estrategia de inserción internacional en la materia, Uruguay, en función del interés nacional y en ejercicio de su soberanía, decidió incorporar a su normativa un conjunto de disposiciones emanadas de los estándares internacionales en materia de lavado de activos y combate al terrorismo así como de transparencia e intercambio de información con propósitos fiscales. Ello cumple un doble propósito: por un lado mejorar la normativa interna, con todas las garantías que corresponden, con miras a la obtención y accesibilidad de información con fines tributarios y, por otro lado, cumplir con las ineludibles normas de cooperación internacional en la materia.

Estas modificaciones fueron materializadas, entre otras iniciativas, con la instrumentación de un sistema de control y prevención de lavado de activos (Ley N° 17.835 y sus modificativas); con el otorgamiento al Director General de Rentas de la Dirección General Impositiva (en adelante "DGI") de la facultad de solicitar el levantamiento del secreto bancario bajo determinadas circunstancias (Ley N° 18.718); con la implementación de procedimientos para identificar a los titulares de participaciones patrimoniales emitidas al portador (Ley N° 18.930) y con la disposición que permitió la disolución de pleno derecho de las entidades que no

hubieran cumplido con identificar a los titulares de las referidas participaciones (Ley N° 19.288).

En otro orden y con relación a la tributación de los residentes que por medio de entidades no residentes pudieran beneficiarse de una tasa reducida de Impuesto a la Renta, la Ley N° 18.718 extendió el criterio de la fuente en sede del Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas (en adelante "IRPF") para los rendimientos del capital mobiliario, originados en depósitos, préstamos y en general en toda colocación de capital o de crédito de cualquier naturaleza, en tanto tales rendimientos provengan de entidades no residentes.

Cabe señalar que, como resultado de la estrategia de cooperación desplegada, Uruguay es miembro pleno y fundador del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) y del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales (en adelante "Foro Global") y, desde setiembre del año 2015, es miembro "participante" del Comité de Asuntos Fiscales el cual se encuentra respaldado por el Centro de Política y Administración Fiscal (CTPA por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Asimismo nuestro país ha manifestado su adhesión a la Convención Multilateral de Asistencia Mutua en Asuntos Fiscales, a la cual ya han suscripto 98 jurisdicciones, entre ellas las principales economías del mundo.

II. Contenido del proyecto de ley

El presente proyecto de ley contiene cuatro partes bien definidas.

Un primer capítulo por el que regula la remisión de información a la Administración Tributaria en forma automática, correspondiente a los saldos y rentas de origen financiero que sus titulares tengan en entidades financieras con el objetivo de que la DGI pueda dar cumplimiento a sus cometidos, así como proceder al intercambio de información con autoridades competentes de Estados extranjeros en el marco de acuerdos o convenios internacionales ratificados por la República y sus respectivos protocolos de entendimiento, que aseguren reciprocidad y confidencialidad.

Un segundo capítulo con normas que procuran la identificación del beneficiario final de las entidades residentes en la República, así como de las entidades no residentes que tengan un nexo suficiente con el país, creándose un registro centralizado en el ámbito del Banco Central del Uruguay (en adelante "BCU") y cometiéndose a la Auditoría Interna de la Nación (en adelante "AIN") las tareas de fiscalización impuestas por las presentes disposiciones. Finalmente se establece la obligación de comunicar al registro centralizado que llevará el BCU la información de los titulares legales de las acciones y participaciones nominativas en determinadas entidades.

Un tercer capítulo con normas tributarias dirigidas a desestimular la utilización de entidades residentes domiciliadas, constituidas o ubicadas en los países de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación.

Un cuarto capítulo con normas que establecen nuevas obligaciones respecto a la información y documentación de operaciones comprendidas en el régimen de precios de transferencia del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (en adelante "IRAE"), así como la ampliación del régimen de acuerdos anticipados de precios, posibilitando la suscripción de los mismos con otras Administraciones Tributarias, en determinadas condiciones.

III. Capítulo I - Informe automático de saldos y rentas de origen financiero a la Administración Tributaria.

a) Antecedentes y propósito

El presente capítulo se enmarca en dos niveles diversos. En primer lugar, dar cumplimiento a los compromisos asumidos por nuestro país con relación a los estándares internacionales en materia de transparencia e intercambio de información y, en segundo lugar, dotar a la Administración Tributaria de información que permita a la misma gestionar de manera eficaz el sistema tributario nacional.

La adhesión de Uruguay a la Norma Común de Intercambio automático de información financiera con fines fiscales (en adelante "CRS" por sus siglas en inglés), implica una nueva etapa en lo que respecta a la cooperación en materia de transparencia e intercambio de información tributaria. Este instrumento provee a la Administración Tributaria de una importante herramienta ya que permite acceder en forma automática a la información tributaria de los países adheridos.

Los apoyos de la comunidad internacional al intercambio automático de información financiera y su desarrollo se han dado vertiginosamente: en la actualidad 101 jurisdicciones se han comprometido públicamente a su aplicación, de las cuales 55 se comprometieron a realizar los primeros intercambios

a fines de 2017 y las restantes 46 a fines del año 2018, entre las cuales se encuentra nuestro país.

El compromiso internacional con la adopción del CRS se hace en la consideración de la ventaja que supone la estandarización de los procesos, generando una mayor efectividad y menores costos para todas las partes interesadas. La proliferación de diferentes e inconsistentes modelos potencialmente podría imponer costos significativos para los gobiernos y los sujetos obligados a reportar.

Cabe señalar que Uruguay tiene vigentes 10 Acuerdos de Intercambio de Información Tributaria (en adelante "AIIT"), donde sólo está prevista la modalidad previo requerimiento, pero tiene suscritos más de 13 Convenios para Evitar la Doble Imposición y Prevenir la Evasión Fiscal (en adelante "CDI"), los cuales incluyen una cláusula de intercambio de información la cual abarca todas sus modalidades (automático, espontáneo o previo requerimiento).

En cuanto al marco internacional, existen distintas bases jurídicas para articular el intercambio automático de información. Si bien los convenios bilaterales como los suscritos con arreglo al artículo 26 del Modelo de CDI de la OCDE pueden habilitar dicho intercambio, se considera más eficaz entablar relaciones de intercambio automático sobre la base de un instrumento multilateral.

En tal sentido, la Convención Multilateral de Asistencia Mutua en Asuntos Fiscales (en adelante "Convención"), conforme a las enmiendas introducidas en 2011, constituye un instrumento multilateral de intercambio que prevé todas las formas de cooperación administrativa, contemplando normas estrictas de confidencialidad y de uso adecuado de la información. Una de sus principales ventajas radica en su alcance global. Con arreglo a la Convención, el intercambio automático exige un acuerdo específico entre las autoridades competentes de las partes, que puede ser suscrito por dos o más partes, permitiendo así, que se concluya un acuerdo individual con dos o más partes (en cuyo marco el intercambio automático propiamente dicho siempre se lleva a cabo de forma bilateral).

Dicho acuerdo entre autoridades competentes activa y ejecuta, pues, el intercambio automático entre los participantes.

Nuestro país formuló su adhesión a la Convención el pasado 1° de junio. El Poder Ejecutivo remitirá en los próximos días dicho instrumento al Parlamento para su ratificación de conformidad con lo dispuesto en los artículos 85 numeral 7 y 168 numeral 20 de la Constitución de la República.

En otro orden, los ajustes normativos que se proponen, no sólo permitirán a Uruguay dar cumplimiento a los compromisos asumidos internacionalmente para llevar adelante el CRS, sino que fortalecerán y amplificarán considerablemente la posibilidad de nuestro país de tutelar la defensa de las bases imponibles, en particular en lo relativo a la imposición sobre la renta. Ello será así, especialmente, en el ámbito del IRAE, respecto del cual la Administración Tributaria podrá avanzar en el contralor del gasto efectivamente realizado en el exterior, ampliando las posibilidades de una efectiva aplicación de la normativa vigente en materia de precios de transferencia, y también, en lo atinente al IRPF, facilitando la fiscalización de las extensiones de fuentes consagradas.

Respecto de estas últimas, la recepción de información financiera por parte de jurisdicciones que se identifiquen relevantes así como la reciente adhesión a la Convención, facilitará a la DGI el efectivo control del cumplimiento de sus deberes, por parte de los contribuyentes obligados a declarar sus rentas pasivas obtenidas en el exterior.

A tales efectos, el presente proyecto de ley consagra una situación de equivalencia entre la información que se pondrá a disposición de fiscos extranjeros y la disponibilidad de la misma información por la Administración Tributaria nacional.

b) Contenido

El Capítulo I del presente proyecto, que regula el reporte automático de saldos y rentas de origen financiero a la Administración Tributaria, establece la obligación a las entidades financieras residentes en la República y las sucursales situadas en el país de entidades financieras no residentes, de suministrar anualmente a la DGI toda la información relativa a saldos y rentas de las cuentas debidamente identificadas mantenidas por personas físicas, jurídicas u otras entidades que configuren residencia fiscal en otro país o jurisdicción, en los plazos, formas y condiciones establecidos por el Poder Ejecutivo.

La misma obligación tendrán las entidades financieras, respecto de las cuentas que sean mantenidas por personas físicas, jurídicas u otras entidades residentes en la República.

Es importante precisar, que dicha obligación comprende sólo la información relativa a saldos y rentas de las cuentas, manteniéndose la necesidad

de autorización judicial para la obtención de la información de los movimientos de las cuentas determinadas en los términos de lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley N° 18.083, en la redacción dada por el artículo 15 de la Ley N° 18.718.

El proyecto faculta al Poder Ejecutivo a excluir de la obligación de informar a determinadas entidades financieras en atención a su objeto y bajo riesgo fiscal, así como a establecer diferentes plazos de cumplimiento en atención a su naturaleza.

Asimismo, cuando la titularidad de las cuentas a ser informadas recaiga sobre sujetos que conforme a los criterios que establezca el Poder Ejecutivo, sean entidades consideradas de alto riesgo en materia de evasión fiscal, se deberá informar también el beneficiario final de las mismas.

Un aspecto de interés es que las entidades financieras obligadas a informar deberán identificar la residencia a efectos fiscales de las personas físicas, jurídicas u otras entidades que mantengan cuentas en ellas. La misma obligación se aplicará respecto del beneficiario final en los casos en que corresponda. A estos efectos, se dispone que el Poder Ejecutivo establecerá los procedimientos de debida diligencia adecuados para su cumplimiento y los de conservación de los documentos correspondientes, pudiendo establecer otros para cuentas o títulos según sus titulares sean personas físicas, jurídicas u otras entidades, así como para las cuentas abiertas o títulos adquiridos con anterioridad a la vigencia de la ley.

Cuando se trate de cuentas que hubieran sido abiertas o de títulos adquiridos, con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley (1° de enero de 2017), el Poder Ejecutivo podrá autorizar a las entidades financieras a solicitar a sus titulares una declaración informando su residencia fiscal.

Con posterioridad al 1° de enero de 2017, no podrán abrirse nuevas cuentas ni emitir títulos de deuda o participación sin cumplir, entre otros, con el requisito de declarar a la entidad financiera la residencia fiscal de las personas físicas, personas jurídicas u otras entidades y del beneficiario final en los casos que corresponda.

El proyecto faculta al Poder Ejecutivo a excluir de la obligación de ser informadas cuentas que resulten de bajo riesgo fiscal en atención a su naturaleza y monto, así como a establecer plazos de cumplimiento en atención a la residencia de sus titulares y a la cuantía del saldo.

Se establecen las normas sancionatorias aplicables a las entidades financieras obligadas y se comete a la DGI la fiscalización de las obligaciones impuestas por el presente proyecto de ley, así como la aplicación de las sanciones correspondientes, autorizándose la suscripción de convenios de cooperación con el BCU.

En cuanto al uso de la información suministrada por las entidades financieras, la misma podrá ser utilizada por la DGI para el cumplimiento de sus cometidos y para el intercambio de información con autoridades competentes de Estados extranjeros en el marco de acuerdos o convenios internacionales ratificados por la República y sus respectivos protocolos de entendimiento, que aseguren reciprocidad y confidencialidad.

El proyecto establece que la información será secreta y que el incumplimiento de esta disposición será sancionado con la pena establecida en el último inciso del artículo 25 del Decreto-Ley N° 15.322.

Finalmente, se establece la inoponibilidad a la DGI del secreto profesional previsto en el artículo 25 del Decreto-Ley N° 15.322, así como otros secretos y reservas.

IV. Capítulo II- Identificación del beneficiario final y de los titulares de participaciones nominativas

a) Antecedentes y propósito

Tal como se ha señalado ut supra, es propósito del Poder Ejecutivo profundizar los avances normativos realizados en materia de convergencia técnica con los estándares internacionales en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento al terrorismo como de transparencia fiscal internacional.

En tal sentido, el proyecto de ley que se presenta, en el capítulo correspondiente a la identificación del beneficiario final, recoge las recomendaciones realizadas por GAFI (Recomendaciones 24 y 25 de febrero de 2012), así como por el Foro Global (Términos de Referencia 2016 adoptados en la reunión plenaria celebrada los días 26 y 27 de octubre de 2014 en la ciudad de Berlín, Alemania).

El proyecto tiene por objetivo lograr la disponibilidad de la información relativa a la identificación de los beneficiarios finales de las estructuras jurídicas, así como la identificación de los titulares de participaciones o títulos nominativos de las sociedades anónimas con acciones nominativas o escriturales, las sociedades en comandita por acciones, asociaciones agrarias o cualquier otra persona jurídica o entidad

habilitada para emitir tales participaciones o títulos nominativos.

En ambos casos, se prevé que la información se encuentre disponible en el registro centralizado que funciona en el ámbito del BCU creado por la Ley N° 18.930, con los mismos cometidos, pero con relación a la información de referencia.

b) Contenido

A efectos de cumplir con el objetivo de identificación de los beneficiarios finales, en primer lugar se define quienes son los sujetos que revisten tal calidad y el elenco de sujetos obligados a reportar, que son las entidades residentes y determinadas entidades no residentes.

Asimismo, se establece una obligación adicional para determinadas entidades residentes que emitan o tengan sus participaciones patrimoniales representadas en títulos nominativos, las que deberán informar los datos identificatorios de sus titulares así como el porcentaje de su participación en el capital social correspondiente. Esta disposición está alineada con la obligación de identificación establecida en la Ley N° 18.930, para las entidades emisoras de participaciones patrimoniales al portador.

En relación a la información que poseen los sujetos obligados, se dispone que la misma deberá ser conservada en iguales condiciones que las establecidas para los libros sociales.

Por su parte, el reporte de dicha información al BCU se deberá realizar mediante una declaración jurada, la cual deberá incluir la identificación de los beneficiarios finales y su porcentaje de participación en el capital social, así como cualquier cambio que ocurriera en relación a la información registrada. Cabe señalar que dicha declaración no llevará timbres profesionales.

Se excluye de la obligación de identificación de sus beneficiarios finales a determinadas sociedades residentes cuyos titulares de participaciones patriamonéales sean personas físicas y a otras entidades que se consideran de bajo riesgo.

Al igual que en el régimen de identificación establecido en la Ley N° 18.930, la AIN será el organismo encargado de controlar el cumplimiento, determinar las sanciones y recaudar las mismas.

A efectos de asegurar el cumplimiento de estas disposiciones, se establece un régimen sancionatorio aplicable a los sujetos obligados.

En este sentido, las entidades que, a través de la utilización de formas jurídicas inadecuadas, impidan conocer a su beneficiario final serán pasibles de una multa de hasta 100 veces el valor máximo dispuesto en el artículo 95 del Código Tributario.

A su vez, se proyecta la misma disposición que la contemplada para el régimen previsto en la Ley N° 18.930, respecto a la prohibición de inscribir actos o negocios jurídicos en los Registros dependientes de la Dirección General de Registros si no se acredita el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Capítulo II del presente proyecto.

En otro orden, se establece que los sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas deberán requerir a sus clientes, cuando corresponda, el cumplimiento de la obligación de identificación que dispone el presente proyecto.

En lo que respecta a la confidencialidad y reserva de la información comprendida en el presente régimen de identificación, se establece en forma taxativa los sujetos que podrán acceder a la misma.

Por último, se faculta al Poder Ejecutivo a establecer la forma y condiciones en que se deberá dar cumplimiento a las obligaciones dispuestas en el presente proyecto, considerando los plazos que se estipulan.

V. Capítulo III - Normas aplicables a entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial o bajo nula tributación

a) Antecedentes y propósito

El recurso generalizado a sociedades constibuidas en jurisdicciones de baja tributación ha generado una gran preocupación en la comunidad internacional respecto a la opacidad de dichas sociedades y de las jurisdicciones que las albergan. Por este motivo, el Foro Global ha exhortado a abordar esta problemática que trae aparejada pérdida en la recaudación de las Administraciones Tributarias, contribuyendo asimismo al lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Es evidente que Uruguay no se encuentra ajeno a la realidad antes descrita, por lo que se impone la modificación de algunos aspectos normativos contenidos en nuestro sistema tributario, respecto a la utilización de este tipo de sociedades.

El presente capítulo tiene como objetivo ajustar el sistema tributario de forma de desestimular la

utilización de entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, para disminuir la carga tributaria.

b) Análisis del sistema tributario vigente respecto a estas entidades

En la legislación doméstica las entidades no residentes que no constituyen un establecimiento permanente (en adelante "EP") en la República, tributan el Impuesto a la Renta de los No Residentes (en adelante "IRNR") por las rentas de fuente uruguaya.

A estos efectos, el IRNR define cuatro categorías de rentas, las cuales se clasifican en:

A) Rentas empresariales

B) Rendimientos del trabajo

C) Rendimientos de capital

D) Incrementos patrimoniales

Por su parte, en el artículo 2° del Título 8 del Texto Ordenado 1996 (texto legal del IRNR), además de establecerse cuales son las rentas comprendidas en el citado tributo, se definen las mismas realizando una remisión al irae en el caso de las rentas del literal A) y al irpf para las de los literales B), C) y D), sin perjuicio de las disposiciones específicas que se establezcan en las normas del IRNR.

Cabe señalar que a efectos del IRNR, se aplican en general los mismos montos imponibles y las mismas tasas que para los rendimientos de capital e incrementos patrimoniales del IRPF. En cambio, para las rentas empresariales y de trabajo se aplica una alícuota del 12 % (doce por ciento), calculada sobre los ingresos devengados.

Es en sede del IRNR que se canalizan las rentas percibidas en la República por las entidades Reisdenles en jurisdicciones de baja o nula tributación, que no constituyan EP en la República, y es por esta razón, que se considera necesario ajustar la referida normativa a efectos de combatir las prácticas u operaciones nocivas que se realizan mediante estos instrumentos.

Este ajuste normativo comprende, asimismo, modificaciones en determinadas disposiciones del IRAE, IRPF, en el Impuesto al Patrimonio (IP), en el Impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales (ITP) y en el Impuesto de Control de las Sociedades Anónimas (ICOSA).

c) Contenido

En primer lugar se modifica la normativa del IRAE, IRPF e IRNR a efectos de incluir dentro del concepto de "fuente uruguaya", a las rentas derivadas de las ventas indirectas de activos de entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, que estén localizados en el país. A estos efectos, quedarán alcanzadas aquellas entidades en las que más del 50 % (cincuenta por ciento) de su activo se integre, directamente o indirectamente, a través de una cadena de titularidad, por bienes situados en la República.

Luego se introduce una modificación en las disposiciones del régimen de precios de transferencia del IRAE, la cual tiene como objetivo eliminar la referencia a que las jurisdicciones de baja o nula tributación se determinarán en forma taxativa de acuerdo a lo que establezca la reglamentación. Esto obedece a que los estándares internacionales promueven la incorporación de jurisdicciones "cooperantes" y "no cooperantes" en relación a la transparencia fiscal, de acuerdo a determinadas condiciones o características.

En este sentido, se agrega una disposición en el IRAE, IRPF, IRNR e IP, la cual establece que el Poder Ejecutivo será quien reglamente las condiciones que deberán verificar estas jurisdicciones o regímenes para ser considerados de baja o nula tributación. No obstante, el Poder Ejecutivo también podrá confeccionar una nómina de los países, jurisdicciones y regímenes especiales que preceptivamente sean considerados de baja o nula tributación.

Por otra parte, se modifica la disposición vigente de transparencia fiscal, respecto a las rentas obtenidas por contribuyentes del IRPF a través de entidades no residentes, cuando se verifiquen determinadas circunstancias. La modificación consiste en asignar la totalidad de los rendimientos de capital e incrementos patrimoniales obtenidos por la entidad no residente como dividendos o utilidades al contribuyente del IRPF.

En ese sentido, se alinea la disposición antes mencionada a otras hipótesis similares.

Adicionalmente, se introducen disposiciones específicas respecto a rentas obtenidas por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o

nula tributación, cuando las mismas deriven de operaciones con contribuyentes del IRAE, las cuales quedarían gravadas por IRNR. La aplicación de las mismas estará condicionada a que se trate de entidades vinculadas.

Asimismo se establecen otras disposiciones complementarias respecto a las rentas obtenidas por estas entidades.

En relación a las rentas obtenidas por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, que quedan comprendidas en el IRNR, se fija una tasa incrementada del 25 % (veinticinco por ciento).

Como forma de estimular la disolución de estas entidades sin que ello implique un costo tributario, se exonera del IRNR y del ITP a aquellas transmisiones que cumplan determinados requisitos.

Por último se incluye dentro del hecho generador del ICOSA a las entidades no residentes que adopten el tipo de sociedad anónima regulada por la Ley N° 16.060 y sus modificativas.

VI. Capítulo IV) - Ajustes al régimen de Precios de Transferencia del IRAE

a) Antecedentes y propósito

La OCDE presentó en julio de 2013 el Plan de Lucha contra la Erosión de la Base imponible y el Traslado de Beneficios (en adelante "BEPS" por su siglas en inglés), en el cual se incluyeron quince medidas, denominadas "Acciones", cuyo desarrollo permitiría combatir el problema de la evasión fiscal de las empresas multinacionales. En la actualidad más de 100 países y jurisdicciones se han comprometido en la implementación de las medidas propuestas para BEPS, a través del denominado "Marco Inclusivo".

En el ámbito del referido proyecto se sugiere la revisión de los estándares internacionales de documentación en materia de precios de transferencia, adoptando un enfoque en tres niveles, a través de la inclusión de tres tipos de informes: "informe local", "informe maestro" e "informe país por país". La legislación nacional ya contempla disposiciones específicas en relación al informe local, incorporándose en el presente proyecto de ley únicamente los dos últimos informes referidos.

En primer lugar, se propone incluir el informe país por país siguiendo para ello el modelo estándar que los grupos multinacionales de grandes dimensiones económicas deberán presentar en el país de residencia de su sociedad matriz. Dicho informe podrá ser objeto de intercambio automático entre los países que adhieran a la Convención y con los que exista un Acuerdo de Autoridades Competentes que permita intercambiar dicho informe en forma automática, sin perjuicio de otros mecanismos que pudieran preverse.

El informe país por país contiene información de todas las entidades que integran el grupo multinacional, agregada por jurisdicción fiscal, respecto a los ingresos brutos, los impuestos devengados y pagados, así como ciertos indicadores de las actividades económicas realizadas en cada jurisdicción en las que opera dicho grupo, entre otros datos.

En la medida que el referido informe será preparado por el grupo multinacional y presentado por una de sus entidades ante la Administración Tributaria de su jurisdicción para el intercambio automático con otras jurisdicciones en las que opera dicho grupo, contribuye a la transparencia fiscal en materia de intercambio de información y a la colaboración entre las Administraciones Tributarias de los diferentes países. Esto constituye una fuente muy importante de información para las referidas administraciones a los efectos de dar cumplimiento de sus cometidos de control tributario.

Siguiendo con lo propuesto en el marco del Plan BEPS, el proyecto de ley prevé la presentación de un informe maestro que contenga información del grupo multinacional, relativa a la estructura organizacional, las actividades realizadas, las funciones desarrolladas, los activos utilizados y los riesgos asumidos por cada una de las entidades integrantes del grupo multinacional, los intangibles, la forma de financiamiento, y la situación financiera y fiscal de dicho grupo.

En la medida que ambos informes serán requeridos internacionalmente y referirán al grupo multinacional en su conjunto, al adaptarse el estándar internacional en esta materia no se producirán mayores costos de cumplimiento a los sujetos residentes.

En otro orden, se incluye la posibilidad de que el Poder Ejecutivo disponga la aplicación del régimen de acuerdos anticipados de precios en forma bilateral con otras Administraciones Tributarias, en el marco de los CDI ratificados por la República que se encuentren vigentes.

b) Contenido

El capítulo IV contiene nuevas obligaciones para los contribuyentes de IRAE que operen con empresas vinculadas, así como la disposición citada anteriormente respecto al régimen de acuerdos anticipados de precios.

A tales efectos, se establece que la vinculación quedará configurada cuando las partes estén sujetas, de manera directa o indirecta, a la dirección o control de las mismas personas físicas o jurídicas o éstas, sea por su participación en el capital, el nivel de sus derechos de crédito, sus influencias funcionales o de cualquier otra índole, contractuales o no, tengan poder de decisión para orientar o definir la o las actividades de las partes.

Asimismo, se autoriza el intercambio automático de la información entre Administraciones Tributarias en el marco de acuerdos internacionales celebrados por nuestro país.

Saluda al señor Presidente con la mayor consideración.

TABARÉ VÁZQUEZ, DANILO ASTORI, EDUARDO BONOMI, RODOLFO NIN NOVOA, ELEUTERIO FERNÁNDEZ HUIDOBRO, MARÍA JULIA MUÑOZ, VÍCTOR ROSSI, CAROLINA COSSE, ERNESTO MURRO, JORGE BASSO, TABARÉ AGUERRE, LILIAM KECHICHIAN, ENEIDA DE LEÓN, MARINA ARISMENDI.

PROYECTO DE LEY

CAPÍTULO I

INFORME AUTOMÁTICO DE SALDOS Y RENTAS DE ORIGEN FINANCIERO A LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Artículo 1°. (Obligación de informar de entidades financieras. Residentes fiscales en el exterior).- Las entidades financieras residentes en la República y las sucursales situadas en el país de entidades financieras no residentes, deberán suministrar anualmente a la Dirección General Impositiva toda la información relativa a saldos y rentas al cierre del año civil, de las cuentas debidamente identificadas mantenidas por personas físicas, jurídicas u otras entidades que configuren residencia fiscal en otro país o jurisdicción, en los plazos, formas y condiciones establecidos por el Poder Ejecutivo.

A los efectos de la presente ley también se consideran cuentas financieras los títulos de deuda o participación en el capital de fideicomisos, fondos de inversión y otras entidades comprendidas en el literal b) del presente artículo, así como los saldos correspondientes a cualquier beneficiario.

Se excluye de la obligación dispuesta la información relativa a cuentas mantenidas en sucursales de entidades financieras residentes situadas en el exterior.

Se entenderá por entidades financieras obligadas a informar:

a) las que realicen actividad de intermediación financiera.

b) todas aquellas entidades que realicen actividad de custodia o de inversión por cuenta y orden de terceros, aun cuando no estén bajo la supervisión del Banco Central del Uruguay. Dichas entidades estarán obligadas aun en el caso que sean administradas por otra entidad financiera obligada a informar.

c) las entidades de seguro, en relación a los contratos de seguro, cuando los mismos establezcan el reconocimiento del componente de ahorro en la cuenta individual, y los contratos de renta vitalicia.

Artículo 2°. (Obligación de informar de entidades financieras. Residentes fiscales).- La misma obligación establecida en el artículo anterior tendrán las entidades financieras obligadas a informar, respecto de las cuentas que sean mantenidas por personas físicas, jurídicas u otras entidades residentes en la República.

Artículo 3°. (Entidades financieras excluidas y plazos de cumplimiento).- El Poder Ejecutivo podrá excluir de la obligación de informar a determinadas entidades financieras en atención a su objeto y bajo riesgo fiscal, así como a establecer diferentes plazos de cumplimiento en atención a su naturaleza.

Artículo 4°. (Identificación de beneficiario final).- En el caso de que se trate de cuentas cuyos titulares, conforme a los criterios que establezca el Poder Ejecutivo, sean entidades consideradas de alto riesgo en materia de evasión fiscal, se deberá informar asimismo el beneficiario final de las mismas.

Artículo 5º. (Definición de residencia).- A los efectos de la residencia de las entidades financieras obligadas a informar, se estará a lo dispuesto en el artículo 13 del Título 4 del Texto Ordenado 1996.

La misma disposición, así como lo previsto en el artículo 6° del Título 7 del Texto Ordenado 1996,

regulará lo atinente a la residencia de personas físicas, jurídicas u otras entidades residentes en la República a que refiere el artículo 2° de la presente ley.

Artículo 6°. (Debida diligencia).- Las entidades financieras obligadas a informar por la presente ley deberán identificar la residencia a efectos fiscales de las personas físicas, jurídicas u otras entidades que mantengan cuentas en ellas. La misma obligación se aplicará respecto del beneficiario final en los casos en que corresponda.

A tales efectos, el Poder Ejecutivo establecerá los procedimientos de debida diligencia adecuados para su cumplimiento, así como los procedimientos de conservación de los documentos correspondientes, pudiendo establecer procedimientos distintos para cuentas o títulos según sus titulares sean personas físicas, jurídicas u otras entidades, así como para las cuentas abiertas o títulos adquiridos con anterioridad a la vigencia de la ley.

Asimismo, podrá autorizar a las entidades financieras obligadas a informar que soliciten a los titulares de las cuentas abiertas o títulos adquiridos con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley la declaración de su residencia, la que podrá ser formulada a través de cualquier medio hábil de comunicación.

Artículo 7°. (Nuevas cuentas. Declaración de residencia fiscal).- A partir de la vigencia de la presente ley no podrán abrirse nuevas cuentas ni emitir títulos de deuda o participación sin cumplir, entre otros, con el requisito de declarar a la entidad financiera la residencia fiscal de las personas físicas, personas jurídicas u otras entidades y del beneficiario final en los casos que corresponda.

El Poder Ejecutivo establecerá la oportunidad en que deberá identificarse la residencia fiscal del adquirente de los títulos de deuda y participación transferidos con posterioridad al 1° de enero de 2017.

Artículo 8°. (Cuentas excluidas y plazos de cumplimiento).- El Poder Ejecutivo podrá excluir de la obligación de ser informadas cuentas que resulten de bajo riesgo fiscal en atención a su naturaleza y monto, así como establecer plazos de cumplimiento en atención a la residencia de sus titulares y a la cuantía del saldo.

Artículo 9°. (Omisión de informar).- La omisión de remitir la información por las entidades financieras obligadas, hará pasible a la entidad financiera de una multa de quinientas hasta mil veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

Artículo 10. (Informaciones incompletas o inexactas).- La remisión incompleta o inexacta de dicha información o su remisión fuera de los plazos y condiciones establecidas en la presente ley y su reglamentación, hará pasible a la entidad financiera, según su gravedad, de las siguientes sanciones:

a) Observación;

b) Apercibimiento;

c) Multa de hasta mil veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

Artículo 11. (Incumplimiento de los procedimientos de debida diligencia).- La omisión por las entidades financieras obligadas en el cumplimiento de los procedimientos de debida diligencia dispuestos en los artículos 6° y 7° de la presente ley y su reglamentación, será sancionado, según su gravedad:

a) Observación;

b) Apercibimiento;

c) Multa de hasta mil veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

Artículo 12. (Graduación de las sanciones).- A los efectos de la graduación de las sanciones previstas en los artículos precedentes, el Poder Ejecutivo podrá determinar criterios selectivos basados en aspectos tales como la inadecuación total o parcial de los procedimientos de debida diligencia, la dimensión económica de la entidad financiera obligada a reportar y la reiteración, continuidad y reincidencia de las conductas de incumplimiento (artículo 100 Código Tributario).

Artículo 13. (Fiscalización).- Cométese a la Dirección General Impositiva la fiscalización de las obligaciones impuestas por la presente ley, así como la aplicación de las sanciones correspondientes.

A los efectos de la fiscalización cometida, la Dirección General Impositiva podrá suscribir convenios de cooperación con el Banco Central del Uruguay.

Artículo 14. (Título ejecutivo).- Las resoluciones firmes que dicte la Dirección General Impositiva aplicando las sanciones previstas en los artículos 9°, 10 y 11 de la presente ley tendrán el carácter de título ejecutivo de acuerdo con lo establecido en los artículos 91 y 92 del Código Tributario.

Artículo 15. (Deber de reserva y uso de la información suministrada).- La información suministrada por las entidades financieras en cumplimiento de las obligaciones dispuestas por la presente ley, podrá ser utilizada por la Dirección General Impositiva para el cumplimiento de sus cometidos y para el intercambio de información con autoridades competentes de Estados extranjeros en el marco de acuerdos o convenios internacionales ratificados por la República y sus respectivos protocolos de entendimiento, que aseguren reciprocidad y confidencialidad.

La información será secreta y el incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo será sancionado con la pena establecida en el último inciso del artículo 25 del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982.

Artículo 16. (Secreto bancario).- El secreto profesional previsto en el artículo 25 del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982, no será oponible a la Dirección General Impositiva para el ejercicio de las atribuciones consagradas en la presente ley.

Artículo 17. (Otras disposiciones relativas al secreto, reserva o confidencialidad).- El secreto previsto en los artículos 28 de la Ley N° 16.774, de 27 de setiembre de 1996, en la redacción dada por el artículo 5° de la Ley N° 17.202, de 24 de setiembre de 1999, 19 literal c) de la Ley N° 17.703, de 27 de octubre de 2003, 19 de la Ley N° 18.243, de 27 de diciembre de 2007 y 54, 55, 61 y 111 de la Ley N° 18.627, de 2 de diciembre de 2009, así como cualquier otra disposición que consagre un deber de secreto, reserva o confidencialidad no será oponible a la Dirección General Impositiva.

Artículo 18. (Datos personales).- A los efectos de la aplicación de las disposiciones contenidas en la presente ley no regirán las limitaciones dispuestas en la Ley N° 18.331, de 11 de agosto de 2008.

Artículo 19. (Vigencia).- Lo dispuesto en los artículos precedentes regirá a partir del 1° de enero de 2017.

Artículo 20. Sustitúyese el inciso octavo del artículo 15 del Título 14 del Texto Ordenando 1996, por el siguiente:

"En el caso de las empresas bancarias serán considerados activos gravados a los efectos del pasivo computable:

i) El monto equivalente a la cuotaparte de la Responsabilidad Patrimonial Neta Mínima correspondiente a la inversión en sucursales y en subsidiarias en el exterior, deducida la suma de obligaciones subordinadas que integra la referida Responsabilidad.

ii) Los títulos de deuda pública nacional, con un máximo del 60 % (sesenta por ciento) del incremento real acumulado de la Responsabilidad Patrimonial Neta.

A los efectos de la determinación del incremento real acumulado de la Responsabilidad Patrimonial Neta se considerará la diferencia entre:

- el monto de la Responsabilidad Patrimonial Neta a cierre de ejercicio y;
- el monto de la Responsabilidad Patrimonial Neta al cierre del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2015, siempre que dicho monto no supere la Responsabilidad Patrimonial Neta Mínima a esa fecha incrementada en un 25 % (veinticinco por ciento), en cuyo caso se considerará a los efectos de la deducción esta última cifra. El monto así determinado se actualizará por el incremento del Índice de Precios al Consumo entre el 1° de enero de 2016 y la fecha de cierre de ejercicio.

En el caso de inicio de actividades el referido incremento real se computará a partir del quinto ejercicio y la base inicial de comparación estará constituida por el monto de la Responsabilidad Patrimonial Neta con el límite referido precedentemente al cierre del cuarto ejercicio, actualizada de conformidad a lo establecido en el presente apartado.

Lo dispuesto en este apartado regirá para los ejercicios cuya declaración jurada no haya vencido a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley".

CAPÍTULO II

IDENTIFICACIÓN DEL BENEFICIARIO FINAL Y DE LOS TITULARES DE PARTICIPACIONES NOMINATIVAS

Artículo 21. (Beneficiario final).- A los efectos de la presente ley, se entenderá por beneficiario final a la persona física que, directa o indirectamente, posea como mínimo el 15 % (quince por ciento) del capital o su equivalente, o de los derechos de voto, o que por otros medios ejerza el control final sobre una entidad, considerándose tal una persona jurídica, un fideico-

miso, un fondo de inversión o cualquier otro patrimonio de afectación o estructura jurídica.

Se entenderá como control final el ejercido directamente, o indirectamente a través de una cadena de titularidad o a través de cualquier otro medio de control.

En el caso de los fideicomisos deberá identificarse a la o las personas físicas que cumplan con las condiciones dispuestas en los incisos precedentes en relación al fideicomitente, fiduciario y beneficiario.

Artículo 22. (Obligación de identificar. Entidades residentes).- A partir del 1° de enero de 2017, las entidades residentes deberán identificar inequívocamente a sus beneficiarios finales, contando con la documentación que lo acredite fehacientemente.

A los efectos de la presente ley, se consideran residentes las entidades comprendidas en el artículo 13 del Título 4 del Texto Ordenado 1996.

Artículo 23. (Obligación de identificar. Entidades no residentes).- Igual obligación a la establecida en el artículo anterior tendrán las entidades no residentes, siempre que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

A) Actúen en territorio nacional a través de un establecimiento permanente, de acuerdo a la definición establecida en el artículo 10 del Título 4 del Texto Ordenado 1996; o

B) Radiquen en territorio nacional su sede de dirección efectiva, para el desarrollo de actividades empresariales en el país o en el exterior. Se entenderá que una entidad tiene su sede de dirección efectiva en territorio nacional cuando en él radique la dirección y control del conjunto de sus actividades. Asimismo, a efectos de la definición de las actividades empresariales comprendidas en el presente literal, será de aplicación la definición establecida en el numeral 1) del literal B) del artículo 3° del Título referido precedentemente.

Quedan comprendidos en el presente artículo los beneficiarios finales de fondos de inversión y fideicomisos del exterior, cuyos administradores o fiduciarios sean residentes en el territorio nacional.

Artículo 24. (Obligación adicional para entidades emisoras de acciones o partes sociales nominativas).- Las sociedades anónimas con acciones nominativas o escriturales, las sociedades en comandita por acciones, asociaciones agrarias o cualquier otra persona jurídica o entidad habilitada para emitir participaciones o títulos nominativos deberán comunicar, además de la información relativa al beneficiario final, los datos identificatorios de sus titulares así como el porcentaje de su participación en el capital social correspondiente.

Las modificaciones posteriores a la primera comunicación, deberán ser informadas dentro del plazo de treinta días a partir de su verificación.

Dicho plazo será de 90 (noventa) días en caso de que los titulares de las participaciones o títulos nominativos sean no residentes.

Artículo 25. (Disponibilidad de la información).- Las entidades obligadas deberán conservar la documentación respaldante de la información requerida, en las mismas condiciones que las establecidas para los libros sociales obligatorios de las sociedades comerciales.

Queda incluida en lo dispuesto en el inciso anterior, la información relativa a la cadena de titularidad en los casos en que el beneficiario final lo sea indirectamente o que por otros medios ejerza el control final.

Las entidades deberán adoptar medidas para mantener la información actualizada en las condiciones establecidas por la presente ley.

Artículo 26. (Cometidos del Banco Central del Uruguay).- El registro creado en el ámbito del Banco Central del Uruguay por el artículo 3° de la Ley N° 18.930, de 17 de julio de 2012, comprenderá la custodia y la administración de la información correspondiente a los beneficiarios finales (artículo 21) y a las entidades emisoras de acciones o partes sociales nominativas (artículo 24), conforme a los cometidos específicos atribuidos.

A tales efectos, también se considerará cometido específico del Banco Central del Uruguay, la confección de estadísticas sobre el número y la naturaleza de las entidades a que refieren los artículos 22, 23, 24 y 28 de la presente ley.

Artículo 27. (Cometidos de la Auditoría Interna de la Nación).- La Auditoría Interna de la Nación tendrá los siguientes cometidos específicos:

A) El control del cumplimiento de las obliga-ciones previstas en los artículos 22, 23, 24, 28, 29, 30 y 32 de la presente ley.

B) La comunicación de los incumplimientos a los organismos competentes.

C) La imposición de sanciones y la recaudación de las mismas, en caso de que tengan carácter pecuniario.

D) Recibir las denuncias que se realicen con relación al incumplimiento de las obligaciones referidas. La Dirección General Impositiva, la Dirección Nacional de Aduanas, el Banco de Previsión Social y la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo deberán comunicar los incumplimientos detectados en el ejercicio de sus funciones.

A los efectos del cumplimiento de lo dispuesto precedentemente, podrá recabar del Banco Central del Uruguay y de las entidades obligadas por la presente ley, la información pertinente.

Autorízase a la Dirección General de Registros, al Banco de Previsión Social y a la Dirección General Impositiva a brindar a la Auditoría Interna de la Nación la información necesaria para el cumplimiento de sus cometidos.

Artículo 28. (Procedimiento. Obligación de informar de las entidades).- Las entidades obligadas deberán informar al registro a que refiere el artículo 26, los beneficiarios finales identificados indicando los porcentajes de participación de los que cumplen las condiciones establecidas en el artículo 21, los que no las cumplen y los que desconoce, así como de quienes ejercen su control final, si correspondiere.

Queda incluida en lo dispuesto en el inciso anterior, la información relativa a la cadena de titularidad en los casos en que el beneficiario final lo sea indirectamente o por otros medios ejerza el control final, así como los titulares a que refiere el artículo 24.

Dicha comunicación tendrá carácter de declaración jurada.

Artículo 29. (Modificaciones).- Los obligados deberán comunicar cualquier cambio que ocurriera con relación a la información registrada, dentro de los 30 (treinta) días siguientes a su verificación, mediante la presentación de una nueva declaración jurada en los términos previstos en el artículo anterior.

Dicho plazo será de 90 (noventa) días en el caso de que los beneficiarios finales sean no residentes.

Artículo 30.- (Excepciones a la obligación de informar).- No estarán obligadas a presentar la declaración jurada a que refiere el artículo 28:

a) las sociedades personales o sociedades agrarias en que la totalidad de las cuotas sociales pertenezcan a personas físicas, siempre que sean estas sus beneficiarios finales;

b) las sociedades de hecho o civiles integradas exclusivamente por personas físicas, siempre que sean estas sus beneficiarios finales.

Artículo 31.- (Régimen sancionatorio aplicable a las entidades y sus representantes).- Las entidades obligadas estarán sometidas al siguiente régimen sancionatorio, sin perjuicio de las demás que correspondan:

a) El incumplimiento de la obligación de identificar a los beneficiarios finales o titulares en los términos previstos en los artículos 21 a 24 de la presente ley, será castigado con una multa cuyo monto será de hasta cien veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

b) El incumplimiento en la obligación de conservar la información y la documentación exigida en el artículo 25, así como la omisión de presentar la declaración jurada a que refieren los artículos 28 y 29, será castigado con una multa cuyo monto será de hasta cien veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

Sin perjuicio de la responsabilidad pecuniaria de la entidad obligada, sus representantes legales y voluntarios estarán sometidos al régimen sancionatorio dispuesto en el presente artículo por su responsabilidad personal en el incumplimiento.

Artículo 32. (Prohibición de distribuir utilidades).- Las entidades no podrán pagar utilidades ni dividendos, rescates, recesos o el resultado de la liquidación de la entidad, así como cualquier partida de similar naturaleza, realizada a los titulares o beneficiarios respecto de los cuales no se haya cumplido con la obligación de identificar a los beneficiarios finales, por la cuotaparte correspondiente.

Igual prohibición se aplicará en los casos de remisión de utilidades realizadas por las entidades no

residentes a que refiere el artículo 23 de la presente ley.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo será castigado con una multa cuyo máximo será equivalente al monto distribuido indebidamente.

Artículo 33. (Suspensión de certificado único).- La falta de presentación de las declaraciones juradas configurará el incumplimiento de pleno derecho, determinando la suspensión del certificado único a que refiere el artículo 80 del Título 1 del Texto Ordenado 1996.

El Banco Central del Uruguay y la Auditoría Interna de la Nación informarán a la Dirección General Impositiva los incumplimientos correspondientes a las declaraciones juradas a que refiere la presente ley.

Asimismo se faculta al Poder Ejecutivo a publicar la nómina de las entidades que hubiesen incurrido en incumplimiento.

Artículo 34. (Formas sociales inadecuadas).- El que impida conocer a su beneficiario final o induzca a error sobre Ia obligación de identificación establecida en el artículo 21 de la presente ley, declarando o haciendo valer formas jurídicas inadecuadas será castigado con una multa cuyo monto será de hasta mil veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

Artículo 35. (Organismo recaudador).- La Auditoría Interna de la Nación será el organismo recaudador de las multas a que refieren los artículos anteriores, teniendo carácter de título ejecutivo la resolución firme que las imponga de conformidad con lo establecido en los artículos 91 y 92 del Código Tributario.

El producido de lo recaudado por las multas se destinará a Rentas Generales.

El monto de la multa se graduará en función del plazo del incumplimiento, la dimensión económica de la entidad y la participación relativa que en el patrimonio de la misma tengan él o los beneficiarios no identificados.

Artículo 36. (Contralor).- Las entidades obligadas no podrán inscribir actos y negocios jurídicos en los Registros dependientes de la Dirección General de Registros del Ministerio de Educación y Cultura, sin la acreditación de haber dado cumplimiento a las disposiciones de la presente ley.

Artículo 37. (Obligados a reportar operaciones sospechosas).- Sin perjuicio de las obligaciones ya establecidas, los obligados por los artículos 1° y 2° de la Ley N° 17.835, de 23 de setiembre de 2004, en la redacción dada por el artículo 50 de la Ley N° 19.355, de 19 de diciembre de 2015, deberán requerir a sus clientes, cuando corresponda, como parte de sus procedimientos de debida diligencia, la información resultante del cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.

Artículo 38. (Acceso).- La información a que refieren los artículos 22, 23, 25, 28 y 29 de la presente ley será de carácter confidencial de acuerdo a lo establecido en el artículo 10 de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008.

El acceso a la misma estará restringido a los siguientes organismos:

A) La Dirección General Impositiva, siempre que tal información se solicite una vez que se haya iniciado formalmente una actuación inspectiva vinculada a sujetos pasivos determinados, o para el cumplimiento de solicitudes expresas y fundadas por parte de la autoridad competente de un Estado extranjero, exclusivamente en el marco de convenios internacionales ratificados por la República en materia de intercambio de información o para evitar la doble imposición, que se encuentren vigentes.

B) La Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay, en el marco del cumplimiento de sus cometidos, de acuerdo con las facultades asignadas por el artículo 5° de la Ley N° 17.835, de 23 de setiembre de 2004 y el artículo 49 de la Ley N° 19.149, de 24 de octubre de 2013.

C) Por resolución fundada de la Justicia Penal o de la Justicia competente si estuviera en juego una obligación alimentaria.

D) La Junta de Transparencia y Ética Pública, siempre que tal información se solicite una vez que se haya iniciado formalmente una actuación vinculada al ámbito de su competencia.

En los casos no previstos precedentemente, la reserva solo podrá ser levantada con autorización

expresa y por escrito de los sujetos cuyos datos están consignados en el registro.

Artículo 39. (Exclusión de entidades).- Quedan exceptuadas de la obligación dispuesta en los artículos 22 y 23 de la presente ley:

a) las entidades cuyos títulos de participación patrimonial coticen a través de las bolsas de valores nacionales, de bolsas internacionales de reconocido prestigio o de otros procedimientos de oferta pública, siempre que dichos títulos estén a disposición inmediata para su venta o adquisición en los referidos mercados.

   Cuando dichas entidades hayan emitido títulos que no cumplan con las condiciones establecidas en el inciso anterior, deberán aplicarse las obligaciones a que refiere la presente ley con relación a los mismos;

b) los fondos de inversión debidamente constituidos y supervisados por el país de su residencia, de acuerdo a los criterios que establezca la reglamentación;

c) los condominios, las sociedades conyugales y las sociedades de bienes reguladas en la Ley N° 18.246, de 27 de diciembre de 2007.

El Poder Ejecutivo podrá exceptuar a otras entidades que en función de su naturaleza y composición de capital sean de bajo riesgo en materia de lavado de activos y evasión tributaria.

Artículo 40. (Exoneración).- Exceptúase de lo dispuesto en el inciso G) del artículo 71 de la Ley N° 17.738, de 7 de enero de 2004, la presentación de declaraciones juradas dispuestas por la presente ley.

Artículo 41. (Plazos y condiciones para el registro de la información).- Sin perjuicio de la vigencia para las obligaciones dispuestas por los artículos 22 y 23, el Poder Ejecutivo establecerá los plazos, formas y condiciones en los que las entidades a que refiere la presente ley deberán dar cumplimiento a sus obligaciones respectivas. A tales efectos, podrá establecer un cronograma de incorporación de la información al registro, incluida la referida en el artículo 24, según la naturaleza de las entidades y que no podrá exceder los siguientes plazos:

Entidades obligadas a informar por la Ley N° 18.930, de 17 de julio de 2012: 30 de setiembre de 2017.

Entidades emisoras de acciones nominativas, sociedades personales y demás entidades: 30 de junio de 2018.

CAPÍTULO III

NORMAS APLICABLES A ENTIDADES RESIDENTES EN PAÍSES O JURISDICCIONES DE BAJA O NULA TRIBUTACIÓN O QUE SE BENEFICIEN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL DE BAJA O NULA TRIBUTACIÓN

Artículo 42.- Sustitúyese el inciso primero del artículo 40 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, por el siguiente:

"ARTÍCULO 40.- Países, jurisdicciones y regímenes de baja o nula tributación.- Las operaciones que los sujetos pasivos realicen con entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, se presumirán, sin admitir prueba en contrario, realizadas entre partes vinculadas y no serán consideradas ajustadas a las prácticas o a los valores normales de mercado entre partes independientes; en tal caso deberá aplicarse lo dispuesto por el artículo siguiente".

Artículo 43.- Agrégase al artículo 7° del Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente inciso:

"Se considerarán íntegramente de fuente uruguaya, las rentas correspondientes a la trasmisión de acciones y otras participaciones patrimoniales de entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, así como la constitución y cesión del usufructo relativo a las mismas, en las que más del 50 % (cincuenta por ciento) de su activo valuado según normas del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, se integre, directamente, o indirectamente a través de una cadena de titularidad, por bienes situados en la República".

Artículo 44.- Agrégase al Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 17 bis.- A efectos de determinar la renta originada en trasmisiones patrimoniales, cuya adquisición se haya exonerado por el literal T) del artículo 15 del Título 8 del Texto Ordenado 1996, el costo fiscal estará constituido por el valor de adquisición de las entidades refe-

ridas en dicho literal, ajustado de acuerdo a las normas de este impuesto y sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 19 y 20 de este Título".

Artículo 45.- Agrégase al Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 95 bis.- El Poder Ejecutivo establecerá las condiciones para que los países, jurisdicciones o regímenes especiales, sean considerados de baja o nula tributación. Asimismo podrá confeccionar una nómina de los países, jurisdicciones y regímenes especiales, que preceptivamente sean considerados de baja o nula tributación".

Artículo 46.- Agrégase al segundo inciso del artículo 3° del Título 7 del Texto Ordenado 1996, el siguiente apartado:

"IV) Las rentas correspondientes a la trasmisión de acciones y otras participaciones patrimoniales de entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, así como la constitución y cesión del usufructo relativo a las mismas, en las que más del 50 % (cincuenta por ciento) de su activo valuado según normas del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, se integre, directamente, o indirectamente a través de una cadena de titularidad, por bienes situados en la República".

Artículo 47.- Sustitúyese el artículo 7° bis del Título 7 del Texto Ordenado 1996, por el siguiente:

"ARTÍCULO 7° bis. (Asignación de rentas de entidades no residentes).- En el caso en que personas físicas residentes participen en el capital de entidades no residentes, las rentas obtenidas por dichas entidades serán determinadas y asignadas como dividendos o utilidades distribuidos a las referidas personas físicas en la proporción que tenga su participación en el patrimonio de aquellas.

Las rentas objeto de asignación comprenderán exclusivamente a los rendimientos de capital e incrementos patrimoniales, en tanto sean obtenidos por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación. A tales efectos, para la determinación de las referidas rentas, se aplicarán las disposiciones contenidas en el Capítulo II del presente Título, quedando facultado el Poder Ejecutivo a establecer otros mecanismos de determinación de la renta a asignar, cuando las mismas no resulten aplicables.

Las rentas a computar por el contribuyente se presumirán devengadas en el momento en que sean percibidas por la entidad no residente".

Artículo 48.- Agrégase al Título 7 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 7° ter.- El Poder Ejecutivo establecerá las condiciones para que los países, jurisdicciones o regímenes especiales, sean considerados de baja o nula tributación. Asimismo podrá confeccionar una nómina de los países, jurisdicciones y regímenes especiales, que preceptivamente sean considerados de baja o nula tributación".

Artículo 49.- Agrégase al Título 7 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 22 bis.- A efectos de determinar la renta originada en trasmisiones patrimoniales, cuya adquisición se haya exonerado por el literal T) del artículo 15 del Título 8 del Texto Ordenado 1996, el costo fiscal, cuando corresponda su determinación, estará constituido por el valor de adquisición de las entidades referidas en dicho literal, debidamente actualizado de acuerdo a la normativa de este impuesto".

Artículo 50.- Sustitúyese el inciso tercero del literal C) del artículo 27 del Título 7 del Texto Ordenado 1996, por el siguiente:

"Cuando un contribuyente del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas participe en el patrimonio de una entidad no residente, y esta verifique la hipótesis de baja tributación a que refiere el artículo 7° bis de este Título, los rendimientos de capital e incrementos patrimoniales obtenidos por la entidad no residente, se asignarán como dividendos o utilidades a dicho contribuyente al solo efecto de determinar los dividendos o utilidades gravados por el Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas. A tales efectos, para la determinación de las referidas rentas, se aplicarán las disposiciones contenidas en el Capítulo II del presente Título, quedando facultado el Poder Ejecutivo a establecer otros mecanismos de determinación de la renta a asignar, cuando las mismas no resulten apli-

cables. De igual modo, cuando una persona física residente participe en el patrimonio de una entidad no residente, y esta reciba los dividendos y utilidades distribuidos por un contribuyente del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, dichas utilidades y dividendos se asignarán a las personas físicas, siempre que la entidad no residente verifique la hipótesis de baja tributación establecida en el artículo 7° bis de este Título".

Artículo 51.- Agrégase el artículo 3° del Título 8 del Texto Ordenado 1996, el siguiente inciso:

"Se considerarán íntegramente de fuente uruguaya, las rentas correspondientes a la trasmisión de acciones y otras participaciones patrimoniales de entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, así como la constitución y cesión del usufructo relativo a las mismas, en las que más del 50 % (cincuenta por ciento) de su activo valuado según normas del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, se integre, directamente, o indirectamente a través de una cadena de titularidad, por bienes situados en la República".

Artículo 52.- Agrégase al Título 8 del Texto Ordenado 1996 el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 3° bis. (Países, jurisdicciones y regímenes de baja o nula tributación.- Operaciones con partes vinculadas).- Las rentas obtenidas por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, originadas en operaciones realizadas con contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas que verifiquen la hipótesis de vinculación a que refiere el presente artículo, quedarán sometidas a las siguientes disposiciones:

a) Serán consideradas de fuente uruguaya las provenientes de importación de bienes. Se presumirá salvo prueba en contrario, la que deberá ser acreditada por el contribuyente de Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, que la renta obtenida en el exterior es del 50 % (cincuenta por ciento) del precio correspondiente. En ningún caso el valor a considerar podrá ser inferior al valor en aduana correspondiente.

b) Serán consideradas de fuente uruguaya las provenientes de operaciones de venta de bienes en el exterior, que hayan sido previamente exportados por contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas. Se presumirá salvo prueba en contrario, la que deberá ser acreditada por el contribuyente de dicho impuesto, que la renta obtenida en el exterior es del 50 % (cincuenta por ciento) del precio correspondiente. En ningún caso el valor a considerar podrá ser inferior al precio de venta mayorista en el lugar de destino.

En tal caso, el referido contribuyente será responsable solidario por el pago del impuesto correspondiente a las mencionadas entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación.

A los efectos de lo dispuesto en el presente artículo la vinculación quedará configurada cuando las partes estén sujetas, de manera directa o indirecta, a la dirección o control de las mismas personas físicas o jurídicas o estas, sea por su participación en el capital, el nivel de sus derechos de crédito, sus influencias funcionales o de cualquier otra índole, contractuales o no, tengan poder de decisión para orientar o definir la o las actividades de los mencionados sujetos pasivos.

Las operaciones realizadas con las entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación se considerarán realizadas con partes vinculadas, salvo que se declare la no configuración de las condiciones dispuestas en el inciso anterior a través de la presentación de una declaración jurada por parte del contribuyente del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas".

Artículo 53.- Agrégase al Título 8 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 3° ter. (Países, jurisdicciones y regímenes de baja o nula tributación).- Las rentas provenientes de operaciones realizadas por

entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación exista o no vinculación en los términos dispuestos por el artículo anterior, quedarán sometidas a las siguientes disposiciones:

a) Se considerará de fuente uruguaya el ingreso obtenido por la enajenación de bienes intangibles adquiridos por contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, cuyo destino sea la utilización económica en territorio nacional. A efectos de determinar el monto imponible de esta renta, será aplicable lo dispuesto en el literal A) del artículo 12 del presente Título. En ningún caso el valor a considerar podrá ser inferior al valor de mercado de los referidos bienes.

b) Las rentas provenientes de bienes inmuebles situados en territorio nacional estarán gravadas por la tasa general más una tasa complementaria del 5,25 % (cinco con veinticinco por ciento).

c) Las rentas correspondientes a incrementos patrimoniales obtenidas por la enajenación o promesa de enajenación de bienes inmuebles situados en territorio nacional, se determinarán sobre base real de conformidad con lo dispuesto por los incisos primero a cuarto del artículo 20 del Título 7 del Texto Ordenado 1996. En caso que no pueda revaluarse el costo de adquisición por inexistencia del Índice de Precios al Consumo se podrá ejercer la opción dispuesta en dicho artículo. Lo dispuesto en el presente literal regirá a partir del 1° de enero de 2018.

d) Para rentas originadas en otras trasmisiones patrimoniales de bienes situados en territorio nacional, el porcentaje a que refiere el inciso segundo del artículo 22 del Título 7 del Texto Ordenado 1996, será del 30 % (treinta por ciento)".

Artículo 54.- Agrégase al artículo 14 del Título 8 del Texto Ordenado 1996, el siguiente inciso:

"Rentas obtenidas por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, excepto dividendos o utilidades pagados o acreditados por contribuyentes del IRAE 25 %".

Artículo 55.- Agrégase al artículo 15 del Título 8 del Texto Ordenado 1996, el siguiente literal:

"T) Las trasmisiones patrimoniales realizadas por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, cuando se cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:

1) Se realicen hasta el 30 de junio de 2017.

2) El adquirente no sea una de las entidades referidas.

3) En caso de estar inscriptas, las mencionadas entidades hayan solicitado la clausura ante la Dirección General Impositiva, así como en los organismos de seguridad social correspondientes, dentro de los 30 (treinta) días siguientes a la referida fecha.

A efectos de determinar la renta originada en trasmisiones patrimoniales cuya adquisición se haya exonerado por el presente literal, el costo fiscal, cuando corresponda su determinación, estará constituido por el valor de adquisición de las entidades referidas en el primer inciso".

Artículo 56.- Agrégase al Título 8 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 17.- El Poder Ejecutivo establecerá las condiciones para que los países, jurisdicciones o regímenes especiales, sean considerados de baja o nula tributación. Asimismo podrá confeccionar una nómina de los países, jurisdicciones y regímenes especiales, que preceptivamente sean considerados de baja o nula tributación".

Artículo 57.- Agrégase al artículo 45 del Título 14 del Texto Ordenado 1996, el siguiente literal:

"E) Las entidades, excluidas las personas físicas, residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en los países o jurisdicciones de baja o nula tributación, o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, que no actúen en el país mediante establecimiento permanente - 3 %".

Artículo 58.- Agrégase al Título 14 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 56.- El Poder Ejecutivo establecerá las condiciones para que los países, jurisdicciones o regímenes especiales, sean considerados de baja o nula tributación. Asimismo podrá confeccionar una nómina de los países, jurisdicciones y regímenes especiales, que preceptivamente sean considerados de baja o nula tributación".

Artículo 59.- Agrégase al artículo 1° del Título 16 del Texto Ordenado 1996, el siguiente inciso:

"Se encuentran comprendidas en lo dispuesto en el inciso anterior las sociedades constituidas en el extranjero que modifiquen su contrato, adoptando el tipo sociedad anónima regulado por la Ley N° 16.060, de 4 de setiembre de 1989. A tales efectos, se considerará como constitución el momento en que culminen los trámites formales que dispongan las normas legales y reglamentarias vigentes".

Artículo 60.- Agrégase al artículo 7° del Título 19 del Texto Ordenado 1996, el siguiente literal:

"H) Las enajenaciones realizadas por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, cuando se cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:

1) Se realicen hasta el 30 de junio de 2017.

2) El adquirente no sea una de las entidades referidas.

3) En caso de estar inscriptas, las mencionadas entidades hayan solicitado la clausura ante la Dirección General Impositiva, así como en los organismos de seguridad social correspondientes, dentro de los 30 (treinta) días siguientes a la referida fecha".

Artículo 61.- El presente Capítulo regirá a partir de su publicación en el Diario Oficial.

CAPÍTULO IV

AJUSTES AL RÉGIMEN DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA DEL IMPUESTO A LAS RENTAS DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Artículo 62.- Agrégase al artículo 41 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente inciso:

"A los mismos efectos dispuestos en el inciso anterior, la reglamentación determinará la información y documentación que deberá suministrar el contribuyente relativa a las entidades no residentes vinculadas, correspondiente al informe maestro previsto en el artículo 46 del Título 4 del Texto Ordenado 1996".

Artículo 63.- Agrégase al artículo 44 bis del Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente inciso:

"El Poder Ejecutivo también podrá disponer la aplicación del referido régimen en acuerdo con administraciones tributarias de otras jurisdicciones, en el marco de convenios internacionales para evitar la doble imposición ratificados por la República que se encuentren vigentes".

Artículo 64.- Agrégase al artículo 46 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente inciso:

"Adicionalmente, en los casos que se configuren las hipótesis de vinculación establecidas en el segundo inciso del artículo 46 ter, la Dirección General Impositiva podrá requerir la presentación de declaraciones juradas especiales que contengan los datos relativos al informe país por país, de conformidad con lo previsto en dicho artículo así como la información y documentación relativa al informe maestro del grupo multinacional que integra la entidad.

Se entenderá por informe maestro aquel que contenga información del grupo multinacional, relativa a la estructura organizacional, las actividades realizadas, las funciones desarrolladas, los activos utilizados y los riesgos asumidos por cada una de las entidades integrantes del grupo multinacional, los intangibles, la forma de financiamiento, y la situación financiera y fiscal de dicho grupo.

Un grupo multinacional comprende a un conjunto de dos o más entidades vinculadas en virtud de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 43 ter., residentes en diferentes jurisdicciones; así como también a la casa matriz y sus establecimientos permanentes".

Artículo 65.- Agrégase al Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 46 ter.- Informe país por país.- Los sujetos pasivos del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas que integren un grupo multinacional de gran dimensión económica, cuando se configuren los supuestos de vinculación establecidos en el inciso siguiente,

quedarán sujetos a las disposiciones relativas al informe país por país que regula el presente artículo. Quedan asimismo sujetos a esta disposición, cuando integren un grupo multinacional de gran dimensión económica, las casas matrices con sus establecimientos permanentes, cuando alguno de ellos sea sujeto pasivo del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas; y otras entidades residentes que integren un grupo multinacional con sus filiales extranjeras, sucursales, establecimientos permanentes u otro tipo de entidades no residentes vinculados a ellos.

La vinculación quedará configurada cuando las partes estén sujetas, de manera directa o indirecta, a la dirección o control de las mismas personas físicas o jurídicas o éstas, sea por su participación en el capital, el nivel de sus derechos de crédito, sus influencias funcionales o de cualquier otra índole, contractuales o no, tengan poder de decisión para orientar o definir la o las actividades de las partes.

Dicho informe podrá ser utilizado por la Dirección General Impositiva para el cumplimiento de sus cometidos y para el intercambio de información con autoridades competentes de Estados extranjeros en el marco de acuerdos o convenios internacionales ratificados por la República y sus respectivos protocolos de entendimiento, que aseguren reciprocidad y confidencialidad.

Los grupos multinacionales de gran dimensión económica a que refiere el primer inciso serán aquellos cuyos ingresos consolidados superen el límite que a tales efectos fije el Poder Ejecutivo.

Los sujetos comprendidos en el primer inciso del presente artículo, deberán presentar anualmente el informe país por país en la forma, condiciones y plazos que determine la Dirección General Impositiva, excepto cuando el mismo deba ser presentado por una entidad integrante del grupo multinacional obligada a informar ante una administración tributaria de una jurisdicción con la que nuestro país tenga vigente un acuerdo de intercambio de información con autoridades competentes de Estados extranjeros en el marco de acuerdos o convenios internacionales, y dicho informe pueda ser efectivamente intercambiado con la Dirección General Impositiva.

Se entiende por entidad obligada a informar a aquella que deba presentar el informe país por país ante la Dirección General Impositiva o, en su defecto, ante la administración tributaria extranjera en nombre del grupo multinacional al cual pertenece. A estos efectos, la entidad obligada a informar podrá ser una entidad comprendida en el primer inciso del presente artículo, la entidad controlante final del grupo multinacional o una entidad designada por dicho grupo a tales efectos. El Poder Ejecutivo establecerá las condiciones en que opere dicha presentación.

Los sujetos comprendidos en el primer inciso de este artículo deberán informar a la Dirección General Impositiva, cuál es la entidad del grupo multinacional obligada a informar y su residencia fiscal, en la forma, condiciones y plazos que esta establezca.

Dicho informe deberá contener información del grupo multinacional, país por país, relativa a:

i. Identificación de cada una de las entidades que integran el grupo multinacional, su país de residencia fiscal, o el país de constitución cuando difiera de su país de residencia, y las actividades que estas desarrollan.

ii. Ingresos brutos consolidados, distinguiendo entre los obtenidos con entidades vinculadas e independientes, resultado del ejercicio antes del impuesto sobre las rentas, impuesto sobre las rentas pagado en el ejercicio, impuesto sobre las rentas devengado en el ejercicio, capital social, resultados acumulados, número de empleados y activos tangibles.

Lo dispuesto en el presente artículo regirá para ejercicios iniciados a partir del 1° de enero de 2017".

Montevideo, 11 de julio de 2016

DANILO ASTORI, EDUARDO BONOMI, RODOLFO NIN NOVOA, ELEUTERIO FERNÁNDEZ HUIDOBRO, MARÍA JULIA MUÑOZ, VÍCTOR ROSSI, CAROLINA COSSE, ERNESTO MURRO, JORGE BASSO, TABARÉ AGUERRE, LILIAM KECHICHIAN, ENEIDA DE LEÓN, MARINA ARISMENDI.

Anexo I al Rep. Nº 500

"CÁMARA DE REPRESENTANTES
Comisión de Hacienda

INFORME EN MAYORÍA

Señores Representantes:

La Comisión asesora de Hacienda ha tratado el proyecto del Poder Ejecutivo sobre Transparencia Fiscal. Lavado Activos. Prevención. Normas. (Carpeta 1213/2016. Repartido 500/0) y se ha expedido en mayoría (8 en 11) respaldando el proyecto con algunas modificaciones respecto del enviado por el Poder Ejecutivo, en base a los aportes realizados por diversos actores que dieron su opinión en la Comisión y los análisis y deliberaciones que realizaron las respectivas bancadas.

Ese análisis llevó a la conclusión de la mayoría de la comisión, integrada con todos los votos del Frente Amplio y uno respectivamente del Partido Nacional y del Partido Independiente, el cumplimiento de acuerdos internacionales ya aprobados por nuestro Parlamento, de los que se deriva el interés general que es factor fundamental para dar carácter de ley a los objetivos planteados de Transparencia Fiscal Internacional y de Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo y evasión fiscal.

En la última década, Uruguay ha demostrado con hechos que es un país transparente y que tiene una institucionalidad fuerte.

Dicha institucionalidad y la coordinación del trabajo para enfrentar al crimen organizado, la defraudación tributaria y el financiamiento al terrorismo, entre otros delitos, hacen que hoy nuestro país esté dentro de los estándares internacionales en el combate al lavado de activos, lo que nos permite obtener una posición de privilegio como destino de inversiones y, concomitantemente, evitar el ingreso a las listas de organismos internacionales de países con poca transparencia ante estos delitos o que padecen efectos negativos del narcotráfico, el lavado de activos y el crimen organizado.

Cabe recordar que hace tres lustros atrás, Uruguay se promocionaba internacionalmente como plaza financiera y paraíso fiscal como modelo de Desarrollo, integrando la lista de países opacos en materia de información fiscal.

La casi nula e ineficiente supervisión bancocentralista (que entre otros permitió el vaciamiento de los Bancos que ocasionaron la crisis bancaria de 2002), el reinado del Secreto Bancario casi total (incluyendo las operaciones activas de los Bancos), la no existencia del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas ni a las Rentas de No Residentes, la proliferación y estímulo a las Sociedades Anónimas al portador y el régimen especialísimo de las SAFI's, eran el caldo de cultivo ideal para la opacidad y las operaciones comerciales y financieras "non sanctus", y muchas veces delictivas.

En contrapartida, el actual Gobierno, al igual que los dos anteriores, fueron tomando paulatinas medidas para terminar con esa opacidad, entendiendo que el compromiso con la transparencia fiscal y la cooperación internacional son pilares esenciales de su inserción internacional.

La opacidad en materia fiscal, como en tantos otros aspectos de la vida económica y financiera, ya no es una opción válida para el mundo ni para Uruguay, en función del interés nacional y en ejercicio de su soberanía, por lo cual el Poder Ejecutivo decidió incorporar a su normativa un conjunto de disposiciones emanadas de los estándares internacionales en materia de lavado de activos y combate al terrorismo, así como de transparencia e intercambio de información con propósitos fiscales. Ello cumple un doble propósito: por un lado, mejorar la normativa interna, con todas las garantías que corresponden, con miras a la obtención y accesibilidad de información con fines tributarios y, por otro lado, cumplir con las ineludibles normas de cooperación internacional en la materia.

Estos cambios de visión se fueron incorporando durante los últimos 20 años con las reformas del Banco Central del Uruguay (BCU), que fortalecieron su capacidad de supervisión, y de la Dirección General Impositiva (DGI), que se profesionalizó y mejoró su capacidad de control con la exclusividad de sus funcionarios; la profundización y actualización del control y prevención de lavado de activos (leyes modificativas de la Nº 17.835 y creación de la Secretaría Anti Lavado) que tuvo como resultado, por la cooperación desplegada, que el país sea miembro pleno y fundador del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), que llegó a presidir, y del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales; limitaciones al secreto bancario a las operaciones pasivas de los Bancos y su levantamiento bajo determinadas circunstancias con intervención judicial; la Reforma Tributaria (Ley Nº 18.083 y modificativas), con eliminación de las SAFI's y creación de los Impuestos a las Personas Físicas y No Residentes, extensión

del criterio de la fuente nacional del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas para los rendimientos del capital mobiliario originados en depósitos, préstamos y en general en toda colocación de capital o de crédito de cualquier naturaleza, en tanto tales rendimientos provengan de entidades no residentes; implementación de procedimientos para identificar a los titulares de participaciones patrimoniales emitidas al portador (Ley Nº 18.930) y con la disposición que permitió la disolución de pleno derecho de las entidades que no hubieran cumplido con identificar a los titulares de las referidas participaciones (Ley Nº 19.288). También forman parte de este marco todos los acuerdos bilaterales de Intercambio de Información Tributaria y los Convenios para evitar la Doble Imposición y en particular la adhesión, desde el 1° de junio de este año, a la Convención Multilateral de Asistencia Mutua en Asuntos Fiscales.

Todos estos cambios acompañando la tendencia mundial han llevado a que Uruguay pasara de país no cooperante (incluido en listas negra o gris) a que, desde setiembre del año 2015, sea miembro "participante" del Comité de Asuntos Fiscales, el cual se encuentra respaldado por el Centro de Política y Administración Fiscal (CTPA por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Asimismo, nuestro país ha manifestado su adhesión a la Convención Multilateral de Asistencia Mutua en Asuntos Fiscales, a la cual ya se han suscripto 98 jurisdicciones, entre ellas las principales economías del mundo.

Contenido del proyecto de ley:

El proyecto contiene cuatro capítulos que definen distintas áreas de actuación:

Capítulo I

En este capítulo, por el cumplimiento de compromisos internacionales y el interés general, se regula la remisión de información a la Administración Tributaria en forma automática, correspondiente a los saldos y rentas de origen financiero que sus titulares tengan en entidades financieras con el objetivo de que la DGI pueda dar cumplimiento a sus cometidos, así como proceder al intercambio de información con autoridades competentes de Estados extranjeros en el marco de acuerdos o convenios internacionales ratificados por la República y sus respectivos protocolos de entendimiento, que aseguren reciprocidad y confidencialidad. En particular, la adhesión a la Norma Común de Intercambio automático, ("CRS", por sus siglas en inglés), implica una nueva etapa en lo que respecta a la cooperación en materia de transparencia e intercambio de información tributaria. Este instrumento provee a la Administración Tributaria de una importante herramienta, ya que permite acceder en forma automática a la información tributaria de los países adheridos.

Estas facultades permitirán no sólo dar cumplimiento a los requerimientos internacionales, sino que también extendidas a residentes por fundadas razones de interés general relativas a la lucha contra la evasión y defraudación tributaria, puedan fortalecer la capacidad de nuestro país de tutelar la defensa de sus bases imponibles en el IRAE e IRPF Categoría I (rentas de capital mobiliario en el exterior). El proyecto prevé la identificación de la residencia fiscal del beneficiario y por otra parte no considera a las cuentas de bajo riesgo fiscal. La información seguirá teniendo el carácter de secreto extendiéndose a los funcionarios de la DGI las normas legales al respecto.

Capítulo II

Aquí se profundizan normas que procuran la identificación del beneficiario final de las entidades residentes en la República, así como de las entidades no residentes que tengan un nexo suficiente con el país, creándose un registro centralizado en el ámbito del BCU y cometiéndose a la Auditoría Interna de la Nación las tareas de fiscalización impuestas por las presentes disposiciones. Finalmente se establece la obligación de comunicar al registro centralizado que llevará el BCU la información de los titulares legales de las acciones y participaciones nominativas en determinadas entidades.

Capítulo III

Este capítulo establece nuevas normas tributarias dirigidas a desestimular la utilización de entidades residentes domiciliadas, constituidas o ubicadas en los países de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, lo que ha sido motivo de preocupación y reacción de la comunidad internacional por la pérdida de recaudación de las Administraciones Tributarias y, asimismo, ser un medio que puede contribuir al lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Uruguay no es ajeno a este problema y en este proyecto en particular se modifica el concepto de fuente uruguaya para las rentas derivadas de operaciones con sede en países de baja o nula tributación y se modifican disposiciones y tasas del IRAE, IRNR, IRPF e Impuesto al Patrimonio. Se promocionan con exoneraciones (IRNR e ICOSA) hasta junio de 2017 la disolución o transformación de

sociedades constituidas en estos países de baja tributación.

Capítulo IV

Aquí, en base a revisiones de estándares internacionales, se establecen nuevas normas con obligaciones respecto a la información y documentación de operaciones comprendidas en el régimen de precios de transferencia del IRAE, siguiendo el Plan de la OCDE de Lucha contra la Erosión de la Base Imponible (BEPS por sus siglas en inglés) que ya abarca a más de 100 jurisdicciones a través del denominado "Marco Inclusivo", así como la ampliación del régimen de acuerdos anticipados de precios, posibilitando la suscripción de los mismos con otras Administraciones Tributarias, en determinadas condiciones.

Todo esto se enmarca en el interés general de reafirmar la calidad institucional, un valioso factor de diferenciación que constituye una fortaleza de la economía nacional, y que requiere no dar la espalda o quedar al margen de las tendencias internacionales en materia de transparencia y cooperación fiscal, lo que implicaría, además de transgredir principios y conceptos políticos con los cuales el Gobierno Nacional está comprometido, quedar al margen de aquellas corrientes comerciales, financieras y de inversión imprescindibles en la estrategia de desarrollo.

Por todo lo expuesto y con las salvedades que realizarán otros firmantes de este informe, la Comisión de Hacienda, por mayoría, recomienda al Cuerpo la aprobación del siguiente proyecto de ley.

Sala de la Comisión, 10 de noviembre de 2016

ALFREDO ASTI, Miembro Informante, GONZALO CIVILA, GONZALO MUJICA, JOSÉ QUEREJETA, DIEGO REYES, SEBASTIÁN VALDOMIR, JORGE GANDINI, con salvedades que expondrá en Sala, IVÁN POSADA, con, las siguientes salvedades.

La estrategia de vinculación de nuestro país con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha sido un tema de permanente debate en distintos foros, y especialmente en el ámbito parlamentario. La relevancia de este debate merece que tengamos presente al menos los antecedentes de los últimos años para que podamos abordar la consideración del presente proyecto de ley.

Antecedentes

En abril de 2009, la OCDE incluyó a nuestro país en su "lista negra" –junto a Costa Rica, Malasia y Filipinas-, dentro de los que no respetan los estándares internacionales de transparencia fiscal fijados por el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información. El hecho motivó la inmediata reacción del entonces Ministro de Economía y Finanzas Cr. Álvaro García, quien se comprometió ante la citada organización a adoptar formalmente los estándares internacionales de transparencia e intercambio de información fiscal. En respuesta al compromiso, la OCDE excluyó a Uruguay de la referida lista.

Al margen de los comentarios que realizaron integrantes del gobierno, es notorio que algunos de los principales colaboradores de este en el diseño e implementación de la reforma tributaria, se manifestaron partidarios de incorporar el concepto de renta mundial.

En aquel entonces, solo algunas voces aisladas, como la del Dr. Daniel Ferrere -lamentablemente fallecido- especialista en Derecho Internacional Financiero, alertaron: **"la OCDE tiene un criterio impositivo general, un concepto, un modelo de adónde deben ir los países en materia tributaria, y el adónde deben ir los países en materia tributaria implica no solamente esto; implicó, primero, una lucha contra los paraísos fiscales que ocupó los últimos 10 años, pero si se leen los** ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida. **que están publicados en su web, se ve que tiene todo un grupo de tareas dedicado a contrarrestar lo que llama 'prácticas tributarias dañosas', que implican los paraísos fiscales, implican la ausencia de intercambio de información, pero también implican la lucha contra las zonas francas, contra los free shops y contra las llamadas perforaciones de un sistema uniforme de naturaleza tributaria, que eventualmente va a llevar a una lucha contra las exoneraciones tributarias del tipo de las que nosotros damos a nuestros inversores. El tema va bastante más lejos que una medida puntual".** En esa misma entrevista realizada el 3 abril de 2009 en el programa "En Perspectiva" de radio El Espectador, agregaba: **"lo que me interesa particularmente es que en Uruguay todavía no tenemos claro que esto es parte de un proceso. Ya tuvimos problemas con los paraísos fiscales, no estuvimos en la lista negra, pero estuvimos en la lista de observación por las SAFI (Sociedades Anónimas Financieras de Inversión), tuvimos que**

cambiar la legislación de las SAFI, ahora se plantea esto; y no termina, dentro de tres, cuatro, cinco años, vamos a estar discutiendo la Ley de Promoción de Inversiones y la Ley de Zonas Francas. Mi preocupación particular es, primero, tenemos que entender este tema, no podemos seguir actuando por reacción; segundo, tenemos que entender que no es un tema del sistema financiero. El sistema financiero puede vivir con o sin información, el intercambio de información afecta la inversión de los inversores medianos y pequeños de origen latinoamericano. Lo que a nosotros nos afecta, que no es lo que les importa a los países centrales, es el intercambio de información tributaria con Argentina y Brasil, lo que nos afecta inmediatamente. Y nos afecta inmediata y directamente en la inversión en la construcción en Punta del Este, en la construcción en Montevideo, en la inversión en pequeñas empresas, en la venta de inmuebles en la zona. Son operaciones que tal vez no sean las mismas que les preocupan a los gobiernos centrales, pero las que nos preocupan a nosotros no son problemas de bancos, esto no es un tema del sistema financiero, por más que lo afecta".

En junio de 2010, el Poder Ejecutivo envía al parlamento un proyecto de ley por el cual **se propone abandonar el concepto de renta territorial y adoptar el de renta mundial, al tiempo que se flexibiliza el secreto bancario**. En la exposición de motivos, el Poder Ejecutivo fundamenta el mismo básicamente en que *"La reciente crisis financiera internacional ha dejado en evidencia las deficiencias de las administraciones tributarias para controlar la tributación de los flujos de capitales colocados en el exterior. La enorme materialidad de las cifras que escapan al control de las referidas administraciones, ha sido calificada como una de las principales causas de la crisis financiera.* ***Esta situación ha provocado que en los foros internacionales se hiciera énfasis en profundizar los procesos de colaboración internacional en materia de intercambio de información y transparencia fiscal internacional****".* Y como correlato de esta situación se refiere a la inclusión de nuestro país en la llamada "**lista gris**" de la **OCDE** expresando que **"Nuestro país no ha sido ajeno a las consecuencias derivadas del mencionado proceso, figurando a la fecha en una nómina de países que se encuentran en proceso de implementación significativa de los estándares internacionales sobre transparencia"**. Y agrega: **"Las enseñanzas de la crisis financiera internacional y el proceso de ampliación de convenios de intercambio de información y de acuerdos para evitar la doble tributación otorgan un marco adecuado para flexibilizar la aplicación del principio de territorialidad, tanto a las rentas originadas por préstamos, colocaciones, depósitos y participaciones patrimoniales de las personas físicas residentes como a su consideración a efectos del cómputo del patrimonio"**. Finalmente se hace referencia al secreto bancario: **"Para poder realizar un efectivo control sobre la tributación de estas inversiones en el exterior y posibilitar el avance hacia una convergencia hacia los estándares internacionales en materia de colaboración en la transparencia fiscal, se propone la modificación del artículo 54 de la Ley Nº 18.083, de 27 de diciembre de 2006, ampliando la posibilidad de acceso a la información en poder de las instituciones de intermediación financiera. Asimismo, el procedimiento propuesto permite a nuestra administración tributaria acceder a la referida información para el cumplimiento de sus cometidos de control integral de la tributación".**

A este respecto vale recoger nuevamente el testimonio del Dr. Daniel Ferrere comentando el proyecto de ley: **"La intención de aplacar a la OCDE puede haber estado en el fondo. Pero si esa es la intención, se estará cometiendo un error. La OCDE no se va a aplacar con nada, porque su objetivo es obligar a Uruguay a adoptar un sistema basado en el impuesto a la renta universal sin excepciones y con intercambio global de información, que permita a los países de la OCDE neutralizar todos los estímulos a las inversiones que hoy inducen a sus nacionales a invertir en Uruguay. La OCDE lo dice en sus estudios publicados en su web: la idea es imponer un sistema tributario mundial en el que las diferencias impositivas no desvíen los flujos de inversión. Que es exactamente lo que los uruguayos queremos hacer: desviar las inversiones hacia Uruguay. Asumir que cediendo a la OCDE vamos a obtener buena voluntad o tolerancia para el futuro es simplemente falso. El objetivo de la OCDE es incompatible con nuestro interés. Volveremos sobre este tema, que es ciertamente complejo. Pero lo que deberíamos estar haciendo no es ceder entusiastamente a la OCDE, sino diseñar una política tributaria consensuada que se adapte a las nuevas reglas –que no**

podemos evitar pero que nos permita seguir siendo un país– de que promueve la inversión y que sirve de plataforma para negocios internacionales".

En una de sus últimas columnas de opinión aparecidas en "El Observador", comentaba:

"Los cursos de primer año de derecho tributario enseñan que hay dos maneras de distribuir la potestad tributaria internacional: una basada en la fuente de la renta y otra basada en la residencia del contribuyente. Esto, en realidad, no es exclusivo de los impuestos. En el siglo XIX, América Latina tuvo grandes enfrentamientos por este motivo. Los países centrales sostenían que sus leyes debían aplicarse a sus ciudadanos en cualquier lugar en que estuviesen. Los franceses se regirían por la ley francesa, los ingleses por la inglesa, y así sucesivamente, aunque estuvieran en Uruguay o en China. Nuestros países vieron -con razón– que eso era un desconocimiento inadmisible de la soberanía de los Estados nacientes, y reaccionaron con la famosa 'doctrina Calvo', formulada a fines del siglo XIX por un canciller argentino y adoptada por toda Latinoamérica, que sostenía que las leyes nacionales de cada país debían aplicarse a todos los actos y negocios desarrollados en ese territorio por todo ciudadano o empresa cualquiera fuera su ciudadanía u origen.

La doctrina Calvo dejó de ser relevante porque ya nadie sostiene que las personas arrastran consigo su ley nacional. Pero el problema subsiste en materia tributaria. Nuestros países sostuvieron tradicionalmente que la potestad tributaria debía distribuirse entre países en base al criterio de la fuente: cada país grava las rentas generadas en su territorio por ciudadanos o empresas de cualquier nacionalidad. Los países centrales, a su vez y como exportadores de capital y soberanos de personas dispersas por el mundo, sostienen desde siempre una variante de lo que decíamos antes. La potestad tributaria, para ellos, no se distribuye según la fuente, sino según la vinculación de personas y empresas a un país determinado, sea el de su ciudadanía o el de la sede principal de sus negocios.

Hasta ahora, Uruguay tenía un sistema basado en la fuente. No trataba de gravar la riqueza producida por sus ciudadanos en el exterior y reivindicaba el derecho a exonerar las inversiones extranjeras en Uruguay sin que sus exoneraciones fueran gravadas por los países de origen. En un sistema basado en la fuente los países extranjeros no deberían gravar la renta de sus ciudadanos en Uruguay, y por ende Uruguay no tendría por qué colaborar con esos países para que hicieran algo a lo que Uruguay se opone. Pero el gobierno parece estar dispuesto a cambiar de sistema y llevarnos hacia uno de renta mundial.

De hecho, el cambio no empezó ahora. Ya la reforma tributaria de 2006 incluía elementos típicos de los sistemas de renta mundial que a muchos nos hicieron dudar de si no se estaba empezando un proceso de cambio. Las normas sobre establecimiento permanente, por ejemplo, son típicas de los sistemas de renta mundial, en los que el país de la fuente renuncia a gravar la renta hasta que se constituye tal establecimiento. Conceptualmente, sin embargo, es posible regular el establecimiento permanente sin renunciar al criterio de la fuente. También llamó la atención que se adoptaran reglas castigando tributariamente a los países 'de baja o nula tributación' cuando a Uruguay se lo acusa precisamente de esto. La duda en ese momento era si eso implicaba el inicio de un camino hacia el acomodamiento con las ideas de los países centrales en esta materia. Pero también esas normas eran teóricamente compatibles con el sistema de la fuente, por lo que la duda quedaba abierta.

Hoy, sin embargo, ya no quedan dudas. Vamos hacia la renta universal. Y el hecho de que solo se grave a los ciudadanos uruguayos por parte de sus rentas del exterior, y esto a una tasa baja, es poco consuelo.

Primero, porque una vez que se abandona el principio, se pierde toda legitimidad para oponerse a su completo abandono. Hasta ahora teníamos una justificación para explicar por qué nos oponíamos a que Argentina gravara las rentas de fuente uruguaya de sus ciudadanos, basada en nuestra adhesión al criterio de la fuente, y mostrando que nosotros no gravábamos la renta argentina de los uruguayos. Pero, ¿con qué argumento nos vamos a oponer a que Argentina grave la renta uruguaya de los argentinos, si nosotros gravamos la renta argentina de los uruguayos? Con el agravante de que lo hacemos de la peor manera posible. En palabras del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE (Prácticas tributarias dañosas, 1996, página 27), una de las

prácticas características de los sistemas considerados tributariamente dañosos es el 'ring fencing', una de cuyas formas existe cuando 'un régimen explícita o implícitamente excluye a los contribuyentes residentes de la posibilidad de beneficiarse de los beneficios que crea'. Cuando este proyecto excluye a las empresas uruguayas propiedad de extranjeros del sistema de renta universal, pero impide a los uruguayos beneficiarse de lo mismo, incurre en una práctica teórica de 'ring fencing', y se coloca, más claramente que antes, entre los malos de la película.

Segundo, porque una vez que se grava parte de la renta de fuente extranjera, no hay ninguna razón para no gravar el resto. ¿Por qué gravar la renta mobiliaria y no la inmobiliaria? ¿Por qué gravar las tenencias accionarias pasivas y no las de tenencias activas? No hay absolutamente ninguna razón teórica para hacer una cosa y no la otra. Claro que nos dicen que no es esa la intención. Pero tampoco era la intención gravar la renta mundial pasiva".

El mencionado proyecto de ley, con modificaciones que se introdujeron en la Cámara de Senadores, fue aprobado con votos de la bancada de gobierno y del sector Alianza Nacional del Partido Nacional, transformándose en la Ley 18.718, de 24 de diciembre de 2010. Quien suscribe estas salvedades fue el miembro informante en minoría del proyecto de resolución que rechazaba este proyecto, lo que supuso un abandono de la estrategia sustentada por nuestro país en materia tributaria.

Al respecto extraemos un párrafo del citado informe donde queda de manifiesto nuestra oposición a la citada ley: **"Es claramente una muestra de debilidad del gobierno que dejará expuesto a nuestro país ante la voraz acometida de los países desarrollados agrupados en la OCDE. Como se demuestra en el trabajo realizado por el Dr. Rafael Luna[1], el modelo de renta mundial responde al interés de los países desarrollados. Nada tenemos para ganar y si mucho para perder".**

Y por cierto, las aseveraciones del Dr. Daniel Ferrere se han cumplido al pie de la letra. Especialmente las que subrayamos en párrafos anteriores. Pero al tiempo que creemos que **la aprobación de la Ley 18.718 fue un grave e inexcusable error en la estrategia de nuestro país de cara al relacionamiento con la OCDE**, estamos convencidos que a esta altura de los acontecimientos, es un camino sin retorno, donde no hay la más mínima posibilidad de dar marcha atrás, sin que eso suponga poner en grave riesgo la estrategia de inserción internacional de nuestro país, objetivo estratégico que resulta clave para consolidar nuestro desarrollo económico y social, o sea, ni más ni menos, que una mejor calidad de vida para los habitantes de la República.

Por esa razón, el Partido Independiente acompañó con su voto la ratificación de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal enmendada por el Protocolo de 2010, suscrita por Uruguay en Paris, Francia, el 1° de junio de 2016, con las Reservas y Declaraciones formuladas al momento de su suscripción.

El presente Proyecto de Ley

El Poder Ejecutivo fundamenta esta iniciativa en el entendido que **"el compromiso con la transparencia fiscal y la cooperación internacional son pilares esenciales de su inserción internacional, la que, a su vez, es un componente clave de la estrategia de desarrollo económico y social".** A este respecto señala que **"La diversificación productiva requiere tanto del acceso a los mercados internacionales como del acceso al financiamiento y a las corrientes de inversión lo que, a su vez, supone la participación activa, siguiendo las prioridades definidas en el ejercicio de la soberanía nacional, en los espacios de cooperación internacional en materia de transparencia fiscal, intercambio de información tributaria y acciones de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. La calidad institucional, un valioso factor de diferenciación que constituye una fortaleza de la economía nacional, requiere, también, de la activa participación en los ámbitos de cooperación de la comunidad internacional".**

En tal sentido expresa que **"dar la espalda o quedar al margen de las tendencias internacionales en materia de transparencia y cooperación fiscal implicaría, además de transgredir principios y conceptos políticos con los cuales el gobierno nacional está comprometido, quedar al margen de aquellas corrientes comerciales, financieras y de inversión imprescindibles en la estrategia de desarrollo. La opacidad en materia fiscal, como en tantos otros aspectos**

[1] **Renta Mundial versus Renta Territorial**, trabajo del Dr. Rafael Luna, miembro de la International Fiscal Associaton de Costa Rica.

de la vida económica y financiera, no es una opción".

El proyecto contiene cuatro capítulos bien diferenciados. Un primer capítulo que regula la remisión de información a la Dirección General Impositiva correspondientes a los saldos, los promedios anuales y las rentas originadas de los residentes fiscales en el exterior, titulares de cuentas en entidades financieras, **"con el objetivo de proceder al intercambio de información con autoridades competentes de Estados extranjeros, en el marco de acuerdos o convenios internacionales".** La obligación referida se extiende respecto a los residentes fiscales en nuestra República.

Un segundo capítulo cuyas normas **"procuran la identificación del beneficiario final de las entidades residentes en la República, así como de las entidades no residentes que tengan un nexo suficiente con el país, creándose un registro centralizado en el ámbito del Banco Central del Uruguay (en adelante 'BCU') y cometiéndose a la Auditoría Interna de la Nación (en adelante 'AIN') las tareas de fiscalización impuestas"**, al tiempo que **"establece la obligación de comunicar al registro centralizado que llevará el BCU la información de los titulares legales de las acciones y participaciones nominativas en determinadas entidades".**

El tercer capítulo refiere a **"normas tributarias dirigidas a desestimular la utilización de entidades residentes domiciliadas, constituidas o ubicadas en los países de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación".**

Finalmente, el cuarto capítulo introduce **"nuevas obligaciones respecto a la información y documentación de operaciones comprendidas en el régimen de precios de transferencia del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (en adelante "IRAE"), así como la ampliación del régimen de acuerdos anticipados de precios, posibilitando la suscripción de los mismos con otras Administraciones Tributarias, en determinadas condiciones".**

El principal cuestionamiento a este proyecto de ley refiere especialmente al primer capítulo del mismo por cuanto se entiende que vulnera los derechos establecidos en el **artículo 28 de la Constitución de la República**, relativo a la intimidad de las personas.

En el citado artículo se consagra que **"Los papeles de los particulares y su correspondencia epistolar, telegráfica o de cualquier otra especie, son inviolables, y nunca podrá hacerse su registro, examen o interceptación sino conforme a las leyes que se establecieren por razones de interés general".**

El tema central resulta entonces, si el presente proyecto de ley, al margen de la expresión "por razones de interés general" respeta cabalmente la norma constitucional citada.

En diversas comparecencias ante las comisiones parlamentarias que han requerido su opinión, el Dr. Martín Risso Ferrand ha sido especialmente didáctico para explicar el alcance del concepto que nos preocupa. A tal respecto se pregunta y explica:

"¿**Qué son las razones de interés general en sentido estricto, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la mejor doctrina nacional que arranca con Jiménez de Aréchaga**? Antes que nada, hay que poner el acento en **razones**; interés general es accesorio, lo que importa son las razones. Las razones de interés general es un concepto jurídico indeterminado que se extrae de la Constitución, del derecho internacional de los derechos humanos, de los principios generales, de los valores, del sistema único de derechos humanos. Las razones de interés general implican **aquellas razones que son necesarias para asegurar la eficacia de todo el sistema de derechos humanos**. No es un concepto que habilite a que arbitrariamente se decida limitar un derecho u otro, sino que el horizonte tiene que ser siempre la protección del sistema único e indivisible".

Continuando su exposición a este respecto el Dr. Risso Ferrand nos explica cómo se hace para analizar cuando hay razones de interés general y cuando no:

"Acá aparecen dos principios muy viejos que permiten analizar estos temas. Son dos principios de creación jurisprudencial, que, además, tienen algo interesante. Uno apareció en Estados Unidos y el otro en Alemania, los dos en el siglo XIX, y tienen por objeto la preocupación por controlar el margen de decisión de las autoridades del Gobierno frente a los derechos humanos. ***Los dos nacen con el objetivo de proteger los derechos humanos frente a los actos de autoridad.***

El ***principio de razonabilidad*** *tiene su primera consagración en minoría, en discordias, en la jurispru-*

dencia de la Corte Suprema estadounidense en el año 1872, y en 1902 empezó a ser la posición mayoritaria de la Corte Suprema de Estados Unidos en un caso muy curioso, el caso Lochner, que es recordado como uno de los tres anti precedentes, es decir, uno de los tres ejemplos de lo que una Corte Suprema no debe hacer. Sin embargo, pese a la atrocidad que significó ese caso, la formulación del principio de razonabilidad está ahí y es la primera vez que apareció.

El ***principio de razonabilidad*** *dice que* ***toda limitación o restricción de los derechos humanos*** *tiene que estar* ***justificada****, no puede ser arbitraria, tiene que ser* ***justa*** *y* ***no puede ser desproporcionada****. A partir de 1902, con vaivenes y distintos criterios, la Corte Suprema de Estados Unidos lo viene utilizando.*

El ***principio de proporcionalidad*** *nace en Alemania a fines del siglo XIX. Este principio tiene el mismo objetivo que el otro, es decir, determinar hasta dónde pueden llegar las autoridades de Gobierno en la limitación de los derechos humanos. Los alemanes son mucho más precisos -suelen serlo- y estructuran este principio de proporcionalidad en tres pasos. Primero, hay que analizar la* ***idoneidad*** *de la medida legislativa, después, la* ***necesariedad*** *y, si podemos pasar esas dos primeras etapas, se termina en una* ***ponderación*** *en sentido estricto.*

Estos dos principios de razonabilidad y proporcionalidad, que son primos hermanos, en América Latina vienen siendo utilizados en forma indistinta, y, a veces, fusionada. Es habitual en América Latina que para definir el principio de razonabilidad se recurra a los componentes de proporcionalidad, y para definir los de proporcionalidad, se recurra a los componentes de la razonabilidad.

El rango constitucional de estos dos principios en el Uruguay nunca ha sido cuestionado; deriva de la propia noción de Estado de derecho. *En un Estado de derecho, ninguna autoridad puede actuar contra o fuera del derecho, y ninguna autoridad puede actuar, en el ejercicio del poder conferido por la Constitución o por la ley, en forma arbitraria o en forma desproporcionada.*

También se menciona, como fundamento de estos principios, el artículo 7º de la Constitución porque, precisamente, cuando hace referencia a razones de interés general, nos está hablando de la razonabilidad.

Hay un tercer fundamento que coadyuva con los anteriores, que es el artículo 72. Estos dos principios, en tanto garantía de los derechos humanos, tienen rango constitucional por ser inherentes a la personalidad humana o por ser derivados de la forma republicana de gobierno.

En definitiva, la forma más práctica de analizar si se cumple con los requisitos de la Convención Americana y de la Constitución uruguaya en materia de limitación de un derecho humano es recurrir al principio de proporcionalidad".

A los efectos de visualizar más claramente los compromisos que ha asumido nuestra República resulta conveniente reproducir parte del Capítulo III Formas de Asistencia, de la Convención, especialmente los artículos 4, 5, 6 y 7 de la Sección I que refiere al Intercambio de Información.

CAPITULO III
FORMAS DE ASISTENCIA

Sección I
Intercambio de Información

Artículo 4 – Disposición General

1. Las Partes intercambiarán cualquier información, en particular de la forma prevista en esta sección, que sea previsiblemente relevante para la administración o aplicación de su legislación interna con respecto a los impuestos comprendidos en esta Convención.

2. Eliminado.

3. Cualquier Parte puede, mediante declaración dirigida a uno de los depositarios, indicar que, de conformidad con su legislación interna, sus autoridades podrán informar a sus residentes o nacionales antes de transmitir información relacionada con ellos, de conformidad con los Artículos 5 y 7.

Artículo 5
Intercambio de Información por solicitud

1. Previa solicitud del Estado requirente, el Estado requerido deberá otorgar al Estado requirente, cualquier información a la que se refiere el Artículo 4 relacionada con personas o transacciones específicas.

2. Si la información disponible en los archivos fiscales del Estado requerido no es suficiente para permitirle cumplir con la solicitud de información, dicho Estado deberá tomar las medidas necesarias para otorgar al Estado requirente la información solicitada.

Artículo 6
Intercambio de información automático

Respecto a categorías de casos y de conformidad con los procedimientos que determinarán mediante acuerdo mutuo, dos o más Partes intercambiarán automáticamente la información a que se refiere el Artículo 4.

Artículo 7
Intercambio de información espontáneo

1. Una Parte, sin que exista solicitud previa, transmitirá a otra de las Partes la información de la que tenga conocimiento en las siguientes circunstancias:

a. la Parte mencionada en primer lugar tiene razones para suponer que existe una pérdida en la recaudación de impuestos de la otra Parte;

b. una persona que esté sujeta a impuesto obtiene una reducción o exención de impuesto en la Parte mencionada en primer lugar, lo que generaría un incremento en el impuesto o la obligación de pagar impuesto en la otra Parte;

c. los tratos comerciales entre una persona sujeta a impuesto en una Parte y una persona sujeta a impuesto en otra de las Partes se conducen en uno o más países de tal forma que puede resultar en un ahorro de impuesto en cualquiera de las Partes o en ambas;

d. una Parte tiene razones para suponer que un ahorro de impuesto puede resultar de transferencias artificiales de utilidades dentro de grupos de empresas;

e. si la información enviada a la Parte mencionada en primer lugar por la otra Parte ha permitido que se obtenga información, la cual puede ser relevante para determinar obligaciones de pago de impuestos en esta última Parte.

2. Cada Parte tomará estas medidas e implementará estos procedimientos de la forma en que sea necesario para asegurar que la información descrita en el párrafo 1 esté disponible para transmitirse a otra de las Partes.

Veamos pues si las **razones** que determinan la limitación o restricción del derecho a la intimidad de las personas cumplen con los requisitos establecidos por el **principio de razonabilidad**. En primer lugar el artículo 1° del proyecto se justifica en el hecho de nuestro país debe cumplir con un compromiso asumido con la OCDE establecido por Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal enmendada por el Protocolo de 2010, que ha sido incorporada a nuestro marco legal por la Ley N° 19.428, de 29 de agosto de 2016. O sea que la norma proyectada está justificada por la obligación que le impone a Uruguay otra ley. Para cumplir con ese compromiso se establece que las entidades financieras deberán comunicar, **en relación con cuentas debidamente identificadas mantenidas por personas físicas, jurídicas u otras entidades que configuren residencia fiscal en otro país o jurisdicción,** el saldo, el promedio anual y toda ganancia o rendimiento generada. Es en consecuencia una decisión justa, que está en clara proporción con el compromiso asumido al ratificar por ley la Convención.

Veamos ahora si el proyectado artículo 1° cumple con el **principio de proporcionalidad**. En primer lugar corresponde analizar la **idoneidad** de este artículo, o sea si el medio utilizado se adecua a lo que se persigue como fin, esto es en los términos utilizados en el artículo 4 punto 1, **"Las partes intercambiarán cualquier información…que sea previsiblemente relevante para la administración o aplicación interna de su legislación interna con respecto a los impuestos comprendidos en esta Convención"**. Vale decir que quien juzga qué información y la relevancia de la misma es la administración solicitante. Además, el artículo 6 prevé el intercambio de información automático.

En consecuencia, la proyectada disposición legal del artículo 1° resulta **idónea** para que el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de su representante autorizado (la Dirección General Impositiva), pueda dar respuesta a la información requerida.

En segundo lugar debemos examinar si este artículo 1° cumple con el segundo requisito establecido por el principio de proporcionalidad, o sea el examen de **necesariedad o necesidad**, que consiste en determinar si lo dispuesto en este artículo es la única forma para dar cumplimiento al requerimiento al amparo de la Convención o si por el contrario existe alguna medida alternativa por la cual se pueda cumplir con el requerimiento, con una menor Alectación del derecho a la intimidad. En este sentido, si la información en poder de las entidades financieras resulta relevante a juicio del Estado requirente, **"para la administración o aplicación interna de su legislación interna con respecto a los impuestos comprendidos en esta Convención"**, no encontramos otra medida alternativa a lo dispuesto en el artículo 1° que pueda dar satisfacción a lo requerido en forma automática, tal como se prevé en el artículo 6, en forma automática. Consecuentemente, la medida establecida en el proyectado articulo 1° cumple con el examen de la **necesidad**.

Finalmente, para culminar el análisis del cumplimiento del principio de proporcionalidad del artículo 1° proyectado debe valorarse la **ponderación o proporcionalidad en sentido estricto**. Robert Alexy[2] define la ponderación como sigue "***cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro***".

No hay duda que el proyectado artículo 1° supone una restricción al derecho a la intimidad dispuesto en el artículo 28 de la Constitución de la República, aún cuando el artículo 47 del Código Tributario obliga a la Administración Tributaria y los funcionarios que de ella depende **"a guardar secreto de las informaciones que resulten de sus actuaciones administrativas o judiciales".** Pero que si el derecho a la intimidad primara sobre la obligación asumida y ratificada por ley, de intercambiar información prevista en la Convención, el Estado uruguayo quedaría expuesto en tal caso, ante la comunidad internacional, infringiendo un grave daño a la reputación de nuestro país, dejándolo en un estado de indefensión, expuesto a sanciones de los países nucleados en la OCDE y de los adherentes a la Convención, afectando sustancialmente las exportaciones de bienes y servicios a esos países, y resintiendo inevitablemente la posibilidad de captar inversiones. En suma, se afectaría gravemente el bienestar de los habitantes de la República, sus potenciales fuentes de trabajo, la calidad de vida de nuestra gente. En consecuencia, es preferible la restricción del derecho a la intimidad al eventual incumplimiento de la Convención. En términos de ponderación, la restricción del derecho a la intimidad supone una afectación del bienestar de algunos para poder acceder al bienestar general. En conclusión, el proyectado artículo 1° cumple también con el examen de la **ponderación**.

---

[2] **Robert Alexy**, jurista alemán, catedrático de Derecho Público y Filosofía del Derecho en la Universidad de Kiel, **Teoría de los Derechos Fundamentales**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

Luego del análisis de cumplimiento por parte del artículo 1° proyectado con los principios de la razonabilidad y de la proporcionalidad, creemos que hay elementos suficientes para que se cumplan las **"razones de interés general"** a que refiere el artículo 28 de la Constitución de la República, constituyendo el fundamento central de nuestro respaldo al citado artículo.

Por otra parte, en la medida que nos ofrecen dudas los fundamentos esgrimidos por las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas, con relación al artículo 2° proyectado, por el cual se establece igual obligación a la referida en el artículo 1°, para los residentes fiscales no comprendidos en las obligaciones asumidas por el Estado uruguayo en mérito a la incorporación al orden legal nacional de la Convención, hemos votado negativamente el referido artículo.

Las eventuales salvedades respecto a los restantes artículos del proyecto de ley serán oportunamente expresadas en Sala.

PROYECTO DE LEY

CAPÍTULO I

INFORME AUTOMÁTICO DE SALDOS Y RENTAS DE ORIGEN FINANCIERO A LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Artículo 1º. (Obligación de informar de entidades financieras. Residentes fiscales en el exterior).- A los efectos del cabal cumplimiento de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, ratificada por la Ley Nº 19.428, de 29 de agosto de 2016, establécese por razones de interés general que las entidades financieras residentes en la República y las sucursales situadas en el país de entidades financieras no residentes, deberán suministrar anualmente a la Dirección General Impositiva en relación con cuentas debidamente identificadas mantenidas por personas físicas, jurídicas u otras entidades que configuren residencia fiscal en otro país o jurisdicción, en los plazos, formas y condiciones que establezca el Poder Ejecutivo, la siguiente información:

- el saldo o valor de la cuenta al cierre del año civil así como su promedio anual durante el referido año o, en el caso de cancelación de la cuenta, la cancelación de la misma;
- toda ganancia o rendimiento generado por el saldo o valor en cuenta y por activos financieros en custodia o en inversión por cuenta y orden de terceros, cualquiera sea su naturaleza o denominación.

A los efectos de la presente ley, también se consideran cuentas financieras los títulos de deuda o participación en el capital de fideicomisos, fondos de inversión y otras entidades comprendidas en el literal b) del presente artículo, así como los saldos correspondientes a cualquier beneficiario.

Se excluye de la obligación dispuesta la información relativa a cuentas mantenidas en sucursales de entidades financieras residentes situadas en el exterior.

Se entenderá por entidades financieras obligadas a informar:

a) las que realicen actividad de intermediación financiera;

b) todas aquellas entidades que realicen actividad de custodia o de inversión por cuenta y orden de terceros, aun cuando no estén bajo la supervisión del Banco Central del Uruguay. Dichas entidades estarán obligadas a informar aún en el caso que sean administradas por otra entidad financiera obligada a informar.

c) las entidades de seguro, con relación a los contratos de seguro, cuando los mismos establezcan el reconocimiento del componente de ahorro en la cuenta individual, y los contratos de renta vitalicia.

Artículo 2º. (Obligación de informar de entidades financieras. Residentes fiscales).- La misma obligación establecida en el artículo anterior tendrán las entidades financieras obligadas a informar, respecto de las cuentas que sean mantenidas por personas físicas, jurídicas u otras entidades residentes en la República.

Artículo 3º. (Entidades financieras excluidas y plazos de cumplimiento).- El Poder Ejecutivo podrá excluir de la obligación de informar a determinadas entidades financieras en atención a su objeto y bajo riesgo fiscal, así como a establecer diferentes plazos de cumplimiento en atención a su naturaleza.

Artículo 4º. (Identificación de beneficiario final).- En el caso de que se trate de cuentas cuyos titulares, conforme a los criterios que establezca el Poder Ejecutivo, sean entidades no financieras pasivas o sean consideradas de alto riesgo en materia de evasión fiscal, se deberá informar asimismo el beneficiario final de las mismas.

Se entenderá por entidades no financieras pasivas, entre otras, a aquellas cuyos ingresos correspondientes a rentas pasivas superen el 50 %

(cincuenta por ciento) de los ingresos brutos o más del 50 % (cincuenta por ciento) de sus activos generen rentas pasivas.

Artículo 5º. (Definición de residencia).- A los efectos de la residencia de las entidades financieras obligadas a informar, se estará a lo dispuesto en el artículo 13 del Título 4 del Texto Ordenado 1996.

La misma disposición, así como lo previsto en el artículo 6º del Título 7 del Texto Ordenado 1996, regulará lo atinente a la residencia de personas físicas, jurídicas u otras entidades residentes en la República a que refiere el artículo 2º de la presente ley.

Artículo 6º. (Debida diligencia).- Las entidades financieras obligadas a informar por la presente ley deberán identificar la residencia a efectos fiscales de las personas físicas, jurídicas u otras entidades que mantengan cuentas en ellas. La misma obligación se aplicará respecto del beneficiario final en los casos en que corresponda.

A tales efectos, el Poder Ejecutivo establecerá los procedimientos de debida diligencia adecuados para su cumplimiento, así como los procedimientos de conservación de los documentos correspondientes, pudiendo establecer procedimientos distintos para cuentas o títulos según sus titulares sean personas físicas, jurídicas u otras entidades, así como para las cuentas abiertas o títulos adquiridos con anterioridad a la vigencia de la ley.

Asimismo, podrá autorizar a las entidades financieras obligadas a informar que soliciten a los titulares de las cuentas abiertas o títulos adquiridos con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley la declaración de su residencia, la que podrá ser formulada a través de cualquier medio hábil de comunicación.

Artículo 7º. (Nuevas cuentas. Declaración de residencia fiscal).- A partir de la vigencia de la presente ley, no podrán abrirse nuevas cuentas ni emitir títulos de deuda o participación sin cumplir, entre otros, con el requisito de declarar a la entidad financiera la residencia fiscal de las personas físicas, personas jurídicas u otras entidades y del beneficiario final en los casos que corresponda.

El Poder Ejecutivo establecerá la oportunidad en que deberá identificarse la residencia fiscal del adquirente de los títulos de deuda y participación transferidos con posterioridad al 1º de enero de 2017.

Artículo 8º. (Cuentas excluidas y plazos de cumplimiento).- El Poder Ejecutivo podrá excluir de la obligación de ser informadas cuentas que resulten de bajo riesgo fiscal en atención a su naturaleza y monto, así como establecer plazos de cumplimiento en atención a la residencia de sus titulares y a la cuantía del saldo.

Artículo 9º. (Omisión de informar).- La omisión de remitir la información por las entidades financieras obligadas, hará pasible a la entidad financiera de una multa de quinientas hasta mil veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

Artículo 10. (Informaciones incompletas o inexactas).- La remisión incompleta o inexacta de dicha información o su remisión fuera de los plazos y condiciones establecidas en la presente ley y su reglamentación, hará pasible a la entidad financiera, según su gravedad, de las siguientes sanciones:

a) Observación;

b) Apercibimiento;

c) Multa de hasta mil veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

Artículo 11. (Incumplimiento de los procedimientos de debida diligencia).- La omisión por las entidades financieras obligadas en el cumplimiento de los procedimientos de debida diligencia dispuestos en los artículos 6º y 7º de la presente ley y su reglamentación, será sancionado, según su gravedad, con:

a) Observación;

b) Apercibimiento;

c) Multa de hasta mil veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

Artículo 12. (Graduación de las sanciones).- A los efectos de la graduación de las sanciones previstas en los artículos precedentes, el Poder Ejecutivo podrá determinar criterios selectivos basados en aspectos tales como la inadecuación total o parcial de los procedimientos de debida diligencia, la dimensión económica de la entidad financiera obligada a reportar y la reiteración, continuidad y reincidencia de las conductas de incumplimiento (artículo 100 del Código Tributario).

Artículo 13. (Fiscalización).- Cométese a la Dirección General Impositiva la fiscalización de las obligaciones impuestas por la presente ley, así como la aplicación de las sanciones correspondientes.

A los efectos de la fiscalización cometida, la Dirección General Impositiva podrá suscribir convenios de cooperación con el Banco Central del Uruguay.

Artículo 14. (Título ejecutivo).- Las resoluciones firmes que dicte la Dirección General Impositiva aplicando las sanciones previstas en los artículos 9º, 10 y 11 de la presente ley tendrán el carácter de título ejecutivo de acuerdo con lo establecido en los artículos 91 y 92 del Código Tributario.

Artículo 15. (Deber de reserva y uso de la información suministrada).- La información suministrada por las entidades financieras en cumplimiento de las obligaciones dispuestas por la presente ley, podrá ser utilizada por la Dirección General Impositiva para el cumplimiento de sus cometidos y para el intercambio de información con autoridades competentes de Estados extranjeros en el marco de acuerdos o convenios internacionales ratificados por la República y sus respectivos protocolos de entendimiento, que aseguren reciprocidad y confidencialidad.

La información será secreta y el incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo será sancionado con la pena establecida en el último inciso del artículo 25 del Decreto-Ley Nº 15.322, de 17 de septiembre de 1982.

Artículo 16. (Secreto bancario).- El secreto profesional previsto en el artículo 25 del Decreto-Ley Nº 15.322, de 17 de septiembre de 1982, no será oponible a la Dirección General Impositiva para el ejercicio de las atribuciones consagradas en el presente capítulo.

Artículo 17. (Otras disposiciones relativas al secreto, reserva o confidencialidad).- El secreto previsto en los artículos 28 de la Ley Nº 16.774, de 27 de setiembre de 1996, en la redacción dada por el artículo 5º de la Ley Nº 17.202, de 24 de setiembre de 1999, literal c) del 19 de la Ley Nº 17.703, de 27 de octubre de 2003, 19 de la Ley Nº 18.243, de 27 de diciembre de 2007, y 54, 55, 61 y 111 de la Ley Nº 18.627, de 2 de diciembre de 2009, así como cualquier otra disposición que consagre un deber de secreto, reserva o confidencialidad para las entidades financieras obligadas, no será oponible a la Dirección General Impositiva.

Artículo 18. (Datos personales).- A los efectos de la aplicación de las disposiciones contenidas en la presente ley, no regirán las limitaciones dispuestas en la Ley Nº 18.331, de 11 de agosto de 2008.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Nº 18.331, toda persona podrá solicitar el acceso a sus datos en poder de la Administración Tributaria con la finalidad de controlarlos, verificarlos y rectificarlos.

Artículo 19. Las entidades financieras obligadas a informar deberán comunicar por cualquier medio a sus clientes, a más tardar cuarenta y cinco días antes del primer suministro de información, que los datos de los que son titulares podrán ser tratados en los términos del presente capítulo.

Artículo 20. (Vigencia).- Lo dispuesto en los artículos precedentes regirá a partir del 1º de enero de 2017.

Artículo 21. Sustitúyese el inciso octavo del artículo 15 del Título 14 del Texto Ordenando 1996, por el siguiente:

"En el caso de las empresas bancarias, serán considerados activos gravados a los efectos del pasivo computable:

i) El monto equivalente a la cuotaparte de la Responsabilidad Patrimonial Neta Mínima correspondiente a la inversión en sucursales y en subsidiarias en el exterior, deducida la suma de obligaciones subordinadas que integra la referida Responsabilidad.

ii) Los títulos de deuda pública nacional, con un máximo del 60 % (sesenta por ciento) del incremento real acumulado de la Responsabilidad Patrimonial Neta.

A los efectos de la determinación del incremento real acumulado de la Responsabilidad Patrimonial Neta, se considerará la diferencia entre:

- el monto de la Responsabilidad Patrimonial Neta a cierre de ejercicio y;
- el monto de la Responsabilidad Patrimonial Neta al cierre del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2015, siempre que dicho monto no supere la Responsabilidad Patrimonial Neta Mínima a esa fecha incrementada en un 25 % (veinticinco por ciento), en cuyo caso se considerará a los efectos de la deducción esta última cifra. El monto así determinado se actualizará por el incremento del Índice de Precios al Consumo entre el 1º de enero de 2016 y la fecha de cierre de ejercicio.

En el caso de inicio de actividades, el referido incremento real se computará a partir del quinto

ejercicio y la base inicial de comparación estará constituida por el monto de la Responsabilidad Patrimonial Neta con el límite referido precedentemente al cierre del cuarto ejercicio, actualizada de conformidad a lo establecido en el presente apartado.

Lo dispuesto en este apartado regirá para los ejercicios cuya declaración jurada no haya vencido a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley".

CAPÍTULO II

IDENTIFICACIÓN DEL BENEFICIARIO FINAL Y DE LOS TITULARES DE PARTICIPACIONES NOMINATIVAS

Artículo 22. (Beneficiario final).- A los efectos de la presente ley, se entenderá por beneficiario final a la persona física que, directa o indirectamente, posea como mínimo el 15 % (quince por ciento) del capital o su equivalente, o de los derechos de voto, o que por otros medios ejerza el control final sobre una entidad, considerándose tal una persona jurídica, un fideicomiso, un fondo de inversión o cualquier otro patrimonio de afectación o estructura jurídica.

Se entenderá como control final el ejercido directamente, o indirectamente a través de una cadena de titularidad o a través de cualquier otro medio de control.

En el caso de los fideicomisos, deberá identificarse a la o las personas físicas que cumplan con las condiciones dispuestas en los incisos precedentes en relación al fideicomitente, fiduciario y beneficiario.

Artículo 23 (Obligación de identificar. Entidades residentes).- A partir del 1º de enero de 2017, las entidades residentes deberán identificar inequívocamente a sus beneficiarios finales, contando con la documentación que lo acredite fehacientemente.

A los efectos de la presente ley, se consideran residentes las entidades comprendidas en el artículo 13 del Título 4 del Texto Ordenado 1996.

Artículo 24 (Obligación de identificar. Entidades no residentes).- Igual obligación a la establecida en el artículo anterior tendrán las entidades no residentes, siempre que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

A) Actúen en territorio nacional a través de un establecimiento permanente, de acuerdo a la definición establecida en el artículo 10 del Título 4 del Texto Ordenado 1996; o

B) radiquen en territorio nacional su sede de dirección efectiva, para el desarrollo de actividades empresariales en el país o en el exterior. Se entenderá que una entidad tiene su sede de dirección efectiva en territorio nacional cuando en él radique la dirección y control del conjunto de sus actividades. Asimismo, a efectos de la definición de las actividades empresariales comprendidas en el presente literal, será de aplicación la definición establecida en el numeral 1 del literal B del artículo 3º del Título 4 del Texto Ordenado 1996; o

C) sean titulares de activos situados en territorio nacional por un valor superior a 2:500.000 UI (dos millones quinientos mil unidades indexadas), de acuerdo a las reglas de valuación de activos del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE).

Quedan comprendidos en el presente artículo los beneficiarios finales de fondos de inversión y fideicomisos del exterior, cuyos administradores o fiduciarios sean residentes en territorio nacional.

Artículo 25. (Obligación adicional para entidades emisoras de acciones o partes sociales nominativas).- Las sociedades anónimas con acciones nominativas o escriturales, las sociedades en comandita por acciones, asociaciones agrarias o cualquier otra persona jurídica o entidad habilitada para emitir participaciones o títulos nominativos deberán comunicar al Banco Central del Uruguay, además de la información relativa al beneficiario final, los datos identificatorios de sus titulares así como el porcentaje de su participación en el capital social correspondiente.

Las modificaciones posteriores a la primera comunicación, deberán ser informadas dentro del plazo de treinta días a partir de su verificación.

Dicho plazo será de noventa días en caso de que los titulares de las participaciones o títulos nominativos sean no residentes.

Artículo 26. (Disponibilidad de la información).- Las entidades obligadas deberán conservar la documentación respaldante de la información requerida, en las mismas condiciones que las establecidas para los libros sociales obligatorios de las sociedades comerciales.

Queda incluida en lo dispuesto en el inciso anterior, la información relativa a la cadena de titularidad en los casos en que el beneficiario final lo

sea indirectamente o que por otros medios ejerza el control final.

Las entidades deberán adoptar medidas para mantener la información actualizada en las condiciones establecidas por la presente ley.

Artículo 27. (Cometidos del Banco Central del Uruguay).- El registro creado en el ámbito del Banco Central del Uruguay por el artículo 3º de la Ley Nº 18.930, de 17 de julio de 2012, comprenderá la custodia y la administración de la información correspondiente a los beneficiarios finales (artículo 22) y a las entidades emisoras de acciones o partes sociales nominativas (artículo 25), conforme a los cometidos específicos atribuidos.

A tales efectos, también se considerará cometido específico del Banco Central del Uruguay, la confección de estadísticas sobre el número y la naturaleza de las entidades a que refieren los artículos 23, 24, 25 y 29 de la presente ley.

Artículo 28. (Cometidos de la Auditoría Interna de la Nación).- La Auditoría Interna de la Nación tendrá los siguientes cometidos específicos:

A) El control del cumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 23, 24, 25, 29, 30, 31 y 33 de la presente ley.

B) La comunicación de los incumplimientos a los organismos competentes.

C) La imposición de sanciones y la recaudación de las mismas, en caso de que tengan carácter pecuniario.

D) Recibir las denuncias que se realicen con relación al incumplimiento de las obligaciones referidas. La Dirección General Impositiva, la Dirección Nacional de Aduanas, el Banco de Previsión Social y la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo deberán comunicar los incumplimientos detectados en el ejercicio de sus funciones.

A los efectos del cumplimiento de lo dispuesto precedentemente, podrá recabar del Banco Central del Uruguay y de las entidades obligadas por la presente ley, la información pertinente.

Autorízase a la Dirección General de Registros, al Banco de Previsión Social y a la Dirección General Impositiva a brindar a la Auditoría Interna de la Nación la información necesaria para el cumplimiento de sus cometidos.

Artículo 29. (Procedimiento. Obligación de informar de las entidades).- Las entidades obligadas deberán informar al registro a que refiere el artículo 27, los beneficiarios finales identificados indicando los porcentajes de participación de los que cumplen las condiciones establecidas en el artículo 22, los que no las cumplen y los que desconoce, así como de quienes ejercen su control final, si correspondiere.

Queda incluida en lo dispuesto en el inciso anterior, la información relativa a la cadena de titularidad en los casos en que el beneficiario final lo sea indirectamente o por otros medios ejerza el control final, así como los titulares a que refiere el artículo 25.

Dicha comunicación tendrá carácter de declaración jurada.

Artículo 30. (Modificaciones).- Los obligados deberán comunicar cualquier cambio que ocurriera con relación a la información registrada, dentro de los treinta días siguientes a su verificación, mediante la presentación de una nueva declaración jurada en los términos previstos en el artículo anterior.

Dicho plazo será de noventa días en el caso de que los beneficiarios finales sean no residentes.

Artículo 31. (Excepciones a la obligación de informar).- No estarán obligadas a presentar la declaración jurada a que refiere el artículo 29:

a) las sociedades personales o sociedades agrarias en que la totalidad de las cuotas sociales pertenezcan a personas físicas, siempre que sean estas sus beneficiarios finales;

b) las sociedades de hecho o civiles integradas exclusivamente por personas físicas, siempre que sean estas sus beneficiarios finales.

Artículo 32. (Régimen sancionatorio aplicable a las entidades y sus representantes).- Las entidades obligadas estarán sometidas al siguiente régimen sancionatorio, sin perjuicio de las demás que correspondan:

a) El incumplimiento de la obligación de identificar a los beneficiarios finales o titulares en los términos previstos en los artículos 22 a 25 de la presente ley, será castigado con una multa cuyo monto será de hasta cien veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

b) El incumplimiento en la obligación de conservar la información y la documentación exigida en el artículo 26, así como la omisión de presentar la declaración jurada a que refieren los artículos 29 y 30, será castigado con una multa cuyo monto será de hasta cien veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

Sin perjuicio de la responsabilidad pecuniaria de la entidad obligada, sus representantes legales y voluntarios estarán sometidos al régimen sancionatorio dispuesto en el presente artículo por su responsabilidad personal en el incumplimiento.

Artículo 33. (Prohibición de distribuir utilidades).- Las entidades no podrán pagar utilidades ni dividendos, rescates, recesos o el resultado de la liquidación de la entidad, así como cualquier partida de similar naturaleza, realizada a los titulares o beneficiarios respecto de los cuales no se haya cumplido con la obligación de identificar a los beneficiarios finales, por la cuotaparte correspondiente.

Igual prohibición se aplicará en los casos de remisión de utilidades realizadas por las entidades no residentes a que refiere el artículo 24 de la presente ley.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo será castigado con una multa cuyo máximo será equivalente al monto distribuido indebidamente.

Artículo 34. (Suspensión de certificado único).- La falta de presentación de las declaraciones juradas configurará el incumplimiento, determinando la suspensión del certificado único a que refiere el artículo 80 del Título 1 del Texto Ordenado 1996.

La Auditoría Interna de la Nación informará a la Dirección General Impositiva los incumplimientos correspondientes a las declaraciones juradas a que refiere la presente ley.

Asimismo, se faculta al Poder Ejecutivo a publicar la nómina de las entidades que hubiesen incurrido en incumplimiento.

Artículo 35. (Formas jurídicas inadecuadas).- El que impida conocer a su beneficiario final o induzca a error sobre la obligación de identificación establecida en el artículo 22 de la presente ley, declarando o haciendo valer formas jurídicas inadecuadas será castigado con una multa cuyo monto será de hasta mil veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

Artículo 36. (Organismo recaudador).- La Auditoría Interna de la Nación será el organismo recaudador de las multas a que refieren los artículos anteriores, teniendo carácter de título ejecutivo la resolución firme que las imponga de conformidad con lo establecido en los artículos 91 y 92 del Código Tributario.

El producido de lo recaudado por las multas se destinará a Rentas Generales.

El monto de la multa se graduará en función del plazo del incumplimiento, la dimensión económica de la entidad y la participación relativa que en el patrimonio de la misma tengan el o los beneficiarios no identificados.

Artículo 37. (Contralor).- Las entidades obligadas no podrán inscribir actos y negocios jurídicos en los Registros dependientes de la Dirección General de Registros del Ministerio de Educación y Cultura, sin la acreditación de haber dado cumplimiento a las disposiciones de la presente ley.

Artículo 38. (Obligados a reportar operaciones sospechosas).- Sin perjuicio de las obligaciones ya establecidas, los obligados por los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 17.835, de 23 de septiembre de 2004, en la redacción dada por los artículos 1º de la Ley Nº 18.494, de 5 de junio de 2009, y 50 de la Ley Nº 19.355, de 19 de diciembre de 2015, respectivamente, deberán requerir a sus clientes, cuando corresponda, como parte de sus procedimientos de debida diligencia, la información resultante del cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.

Artículo 39. (Acceso).- La información a que refieren los artículos 23, 24, 26, 29 y 30 de la presente ley será de carácter secreto.

El acceso a la misma estará restringido a los siguientes organismos:

A) La Dirección General Impositiva, siempre que tal información se solicite una vez que se haya iniciado formalmente una actuación inspectiva vinculada a sujetos pasivos determinados, o para el cumplimiento de solicitudes expresas y fundadas por parte de la autoridad competente de un Estado extranjero, exclusivamente en el marco de convenios internacionales ratificados por la República en materia de intercambio de información o para evitar la doble imposición, que se encuentren vigentes.

B) La Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Unidad de Información y Aná-

lisis Financiero del Banco Central del Uruguay, en el marco del cumplimiento de sus cometidos, de acuerdo con las facultades asignadas por el artículo 5º de la Ley Nº 17.835, de 23 de setiembre de 2004 y el artículo 49 de la Ley Nº 19.149, de 24 de octubre de 2013.

C) Por resolución fundada de la Justicia Penal o de la Justicia competente si estuviera en juego una obligación alimentaria.

D) La Junta de Transparencia y Ética Pública, siempre que tal información se solicite una vez que se haya iniciado formalmente una actuación vinculada al ámbito de su competencia.

En los casos no previstos precedentemente, la reserva solo podrá ser levantada con autorización expresa y por escrito de los sujetos cuyos datos están consignados en el registro.

Artículo 40. (Exclusión de entidades).- Quedan exceptuadas de la obligación dispuesta en los artículos 23 y 24 de la presente ley:

a) Las entidades cuyos títulos de participación patrimonial sean propiedad, directa o indirectamente, de sociedades que coticen a través de las bolsas de valores nacionales, de bolsas internacionales de reconocido prestigio o de otros procedimientos de oferta pública, siempre que dichos títulos estén a disposición inmediata para su venta o adquisición en los referidos mercados.

   Cuando dichas entidades hayan emitido títulos que no cumplan con las condiciones establecidas en el inciso anterior, deberán aplicarse las obligaciones a que refiere la presente ley con relación a los mismos;

b) los fondos de inversión y fideicomisos debidamente constituidos y supervisados por el país de su residencia, de acuerdo a los criterios que establezca la reglamentación;

c) los condominios, las sociedades conyugales y las sociedades de bienes reguladas en la Ley Nº 18.246, de 27 de diciembre de 2007.

El Poder Ejecutivo podrá exceptuar a otras entidades que en función de su naturaleza y composición de capital sean de bajo riesgo en materia de lavado de activos y evasión tributaria.

Artículo 41. (Exoneración).- Exceptúase de lo dispuesto en el inciso G) del artículo 71 de la Ley Nº 17.738, de 7 de enero de 2004, la presentación de declaraciones juradas dispuestas por la presente ley.

Artículo 42. (Plazos y condiciones para el registro de la información).- Sin perjuicio de la vigencia para las obligaciones dispuestas por los artículos 23 y 24, el Poder Ejecutivo establecerá los plazos, formas y condiciones en los que las entidades a que refiere la presente ley deberán dar cumplimiento a sus obligaciones respectivas. A tales efectos, podrá establecer un cronograma de incorporación de la información al registro, incluida la referida en el artículo 25, según la naturaleza de las entidades y que no podrá exceder los siguientes plazos:

- Entidades obligadas a informar por la Ley Nº 18.930, de 17 de julio de 2012: 30 de septiembre de 2017.
- Entidades emisoras de acciones nominativas, sociedades personales y demás entidades: 30 de junio de 2018.

CAPÍTULO III

NORMAS APLICABLES A ENTIDADES RESIDENTES EN PAÍSES O JURISDICCIONES DE BAJA O NULA TRIBUTACIÓN O QUE SE BENEFICIEN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL DE BAJA O NULA TRIBUTACIÓN

Artículo 43.- Sustitúyese el inciso primero del artículo 40 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, por el siguiente:

"ARTÍCULO 40. Países, jurisdicciones y regímenes de baja o nula tributación.- Las operaciones que los sujetos pasivos realicen con entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, se presumirán, sin admitir prueba en contrario, realizadas entre partes vinculadas y no serán consideradas ajustadas a las prácticas o a los valores normales de mercado entre partes independientes; en tal caso deberá aplicarse lo dispuesto por el artículo siguiente".

Artículo 44.- Agrégase al artículo 7º del Título 4 del Texto Ordenado 1996 el siguiente inciso:

"Se considerarán íntegramente de fuente uruguaya las rentas correspondientes a la transmisión de acciones y otras participaciones patrimoniales de entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se

beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, así como la constitución o cesión del usufructo relativo a las mismas, en las que más del 50 % (cincuenta por ciento) de su activo valuado de acuerdo a las normas del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, se integre, directa o indirectamente, por bienes situados en la República".

Artículo 45.- Agrégase al Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 17 bis.- A efectos de determinar la renta originada en trasmisiones patrimoniales, cuya adquisición se haya exonerado por el literal T) del artículo 15 del Título 8 del presente Texto Ordenado, el costo fiscal estará constituido por el valor de adquisición de las entidades referidas en dicho literal, ajustado de acuerdo a las normas de este impuesto y sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 19 y 20 de este Título".

Artículo 46.- Agrégase al artículo 20 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente inciso:

"A tales efectos, la tasa máxima a considerar para las rentas gravadas por el Impuesto a las Rentas de los No Residentes, será del 12 % (doce por ciento), salvo cuando sea de aplicación la tasa del 25 % (veinticinco por ciento), en cuyo caso se considerará esta última".

Artículo 47.- Agrégase al Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 95 bis.- A los efectos de lo dispuesto en el presente Título, se entenderá por países, jurisdicciones o regímenes especiales de baja o nula tributación a aquellos países o jurisdicciones que no cumplan los requerimientos de la tasa mínima efectiva de tributación o de niveles de colaboración y transparencia que determine el Poder Ejecutivo.

Asimismo, y a los solos efectos de lo dispuesto en el Capítulo VII del presente Título, el Poder Ejecutivo deberá confeccionar una nómina de los países, jurisdicciones y regímenes especiales, que preceptivamente sean considerados de baja o nula tributación".

Artículo 48.- Agrégase al inciso segundo del artículo 3º del Título 7 del Texto Ordenado 1996, el siguiente apartado:

"IV) Las rentas correspondientes a la trasmisión de acciones y otras participaciones patrimoniales de entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, así como la constitución y cesión del usufructo relativo a las mismas, en las que más del 50 % (cincuenta por ciento) de su activo valuado de acuerdo a las normas del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, se integre, directamente o indirectamente por bienes situados en la República".

Artículo 49.- Sustitúyese el artículo 7 bis del Título 7 del Texto Ordenado 1996, por el siguiente:

"ARTÍCULO 7 bis. (Asignación de rentas de entidades no residentes).- En el caso en que personas físicas residentes participen en el capital de entidades no residentes, las rentas obtenidas por dichas entidades serán determinadas y asignadas como dividendos o utilidades distribuidos a las referidas personas físicas en la proporción que tenga su participación en el patrimonio de aquellas.

Las rentas objeto de asignación comprenderán exclusivamente a los rendimientos de capital e incrementos patrimoniales, en tanto sean obtenidos por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación. A tales efectos, para la determinación de las referidas rentas, se aplicarán las disposiciones contenidas en el Capítulo II del presente Título, quedando facultado el Poder Ejecutivo a establecer otros mecanismos de determinación de la renta a asignar, cuando las mismas no resulten aplicables.

Las rentas a computar por el contribuyente se presumirán devengadas en el momento en que sean percibidas por la entidad no residente".

Artículo 50.- Agrégase al Título 7 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 7 ter.- A los efectos de lo dispuesto en el presente Título se entenderá por países, jurisdicciones o regímenes especiales de baja o nula tributación a aquellos países o jurisdicciones que no cumplan los requerimientos de la tasa mínima efectiva de tributación o de niveles de colaboración y transparencia que determine el Poder Ejecutivo".

Artículo 51.- Agrégase al Título 7 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 22 bis.- A efectos de determinar la renta originada en trasmisiones patrimoniales, cuya adquisición se haya exonerado por el literal T) del artículo 15 del Título 8 del presente Texto Ordenado, el costo fiscal, cuando corresponda su determinación, estará constituido por el valor de adquisición de las entidades referidas en dicho literal, debidamente actualizado de acuerdo a la normativa de este impuesto".

Artículo 52.- Sustitúyese el inciso tercero del literal C) del artículo 27 del Título 7 del Texto Ordenado 1996, por el siguiente:

"Cuando un contribuyente del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas participe en el patrimonio de una entidad no residente, y esta verifique la hipótesis de baja tributación a que refiere el artículo 7 bis de este Título, los rendimientos de capital e incrementos patrimoniales obtenidos por la entidad no residente, se asignarán como dividendos o utilidades a dicho contribuyente al solo efecto de determinar los dividendos o utilidades gravados por el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas. A tales efectos, para la determinación de las referidas rentas, se aplicarán las disposiciones contenidas en el Capítulo II del presente Título, quedando facultado el Poder Ejecutivo a establecer otros mecanismos de determinación de la renta a asignar, cuando las mismas no resulten aplicables. De igual modo, cuando una persona física residente participe en el patrimonio de una entidad no residente, y esta reciba los dividendos y utilidades distribuidos por un contribuyente del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, dichas utilidades y dividendos se asignarán a las personas físicas, siempre que la entidad no residente verifique la hipótesis de baja tributación establecida en el artículo 7 bis de este Título".

Artículo 53.- Agrégase al artículo 3º del Título 8 del Texto Ordenado 1996, el siguiente inciso:

"Se considerarán íntegramente de fuente uruguaya, las rentas correspondientes a la trasmisión de acciones y otras participaciones patrimoniales de entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, así como la constitución y cesión del usufructo relativo a las mismas, en las que más del 50 % (cincuenta por ciento) de su activo valuado de acuerdo a las normas del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, se integre, directamente, o indirectamente, por bienes situados en la República".

Artículo 54.- Agrégase al Título 8 del Texto Ordenado 1996 el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 3 bis. (Países, jurisdicciones y regímenes de baja o nula tributación. Operaciones con partes vinculadas).- Las rentas obtenidas por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, originadas en operaciones realizadas con contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas que verifiquen la hipótesis de vinculación a que refiere el presente artículo, quedarán sometidas a las siguientes disposiciones:

a) Serán consideradas de fuente uruguaya las provenientes de importación de bienes. Se presumirá salvo prueba en contrario, la que deberá ser acreditada por el contribuyente de Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, que la renta obtenida en el exterior es del 50 % (cincuenta por ciento) del precio correspondiente. En ningún caso el valor a considerar podrá ser inferior al valor en aduana correspondiente.

b) Serán consideradas de fuente uruguaya las provenientes de operaciones de venta de bienes en el exterior, que hayan sido previamente exportados por contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas. Se presumirá salvo prueba en contrario, la que deberá ser acreditada por el contribuyente de dicho impuesto, que la renta obtenida en el exterior es del 50 % (cincuenta por ciento) del precio correspondiente. En ningún caso el valor a considerar podrá ser inferior al precio de venta mayorista en el lugar de destino.

   En tal caso, el referido contribuyente será responsable solidario por el pago del impuesto correspondiente a las mencionadas entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se

beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación.

A los efectos de lo dispuesto en el presente artículo, la vinculación quedará configurada cuando las partes estén sujetas, de manera directa o indirecta, a la dirección o control de las mismas personas físicas o jurídicas o éstas, sea por su participación en el capital, el nivel de sus derechos de crédito, sus influencias funcionales o de cualquier otra índole, contractuales o no, tengan poder de decisión para orientar o definir la o las actividades de los mencionados sujetos pasivos.

Las operaciones realizadas con las entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación se considerarán realizadas con partes vinculadas, salvo que se declare la no configuración de las condiciones dispuestas en el inciso anterior a través de la presentación de una declaración jurada por parte del contribuyente del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas".

Artículo 55.- Agrégase al Título 8 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 3 ter. (Países, jurisdicciones y regímenes de baja o nula tributación).- Las rentas provenientes de operaciones realizadas por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación exista o no vinculación en los términos dispuestos por el artículo anterior, quedarán sometidas a las siguientes disposiciones:

a) Se considerará de fuente uruguaya el ingreso obtenido por la enajenación de bienes intangibles adquiridos por contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, cuyo destino sea la utilización económica en territorio nacional. A efectos de determinar el monto imponible de esta renta, será aplicable lo dispuesto en el literal A) del artículo 12 del presente Título. En ningún caso el valor a considerar podrá ser inferior al valor de mercado de los referidos bienes.

b) Las rentas provenientes de bienes inmuebles situados en territorio nacional estarán gravadas por la tasa general más una tasa complementaria del 5,25 % (cinco con veinticinco por ciento).

c) Las rentas correspondientes a incrementos patrimoniales obtenidas por la enajenación o promesa de enajenación de bienes inmuebles situados en territorio nacional, se determinarán sobre base real de conformidad con lo dispuesto por los incisos primero a cuarto del artículo 20 del Título 7 del presente Texto Ordenado. En caso que no pueda revaluarse el costo de adquisición por inexistencia del Índice de Precios al Consumo, se podrá ejercer la opción dispuesta en dicho artículo. Lo dispuesto en el presente literal regirá a partir del 1º de enero de 2018.

d) Para rentas originadas en otras trasmisiones patrimoniales de bienes situados en territorio nacional, el porcentaje a que refiere el inciso segundo del artículo 22 del Título 7 del presente Texto Ordenado, será del 30 % (treinta por ciento)".

Artículo 56.- Agrégase al artículo 15 del Título 8 del Texto Ordenado 1996, el siguiente literal:

"T) Las trasmisiones patrimoniales realizadas por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, cuando se cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:

1) Se realicen hasta el 30 de junio de 2017.

2) El adquirente no sea una de las entidades referidas.

3) En caso de estar inscriptas, las mencionadas entidades hayan solicitado la clausura ante la Dirección General Impositiva, así como en los organismos de seguridad social correspondientes, dentro de los treinta días siguientes a la referida fecha.

A efectos de determinar la renta originada en trasmisiones patrimoniales cuya adquisición se haya exonerado por el presente literal, el costo fiscal, cuando corresponda su determinación, estará constituido por el valor de adquisición de las entidades referidas en el primer inciso".

Artículo 57.- Establécese un régimen especial aplicable a las sociedades constituidas en el extranjero que se propongan establecer su sede principal en

el país o cuyo principal objeto esté destinado a cumplirse en el mismo, y que modifiquen su contrato o estatuto, adoptando el tipo sociedad anónima regulado por la Ley Nº 16.060, de 4 de septiembre de 1989. Las mismas podrán ampararse al régimen abreviado de fiscalización del órgano estatal de control que establezca la reglamentación, debiendo:

1) Adoptar los modelos de estatutos estandarizados y certificados que a tal efecto provea dicho Organismo.

2) Dar cumplimiento a los requisitos de inscripción y publicación previstos por la citada ley para el tipo social que se adopta.

El plazo para ampararse al régimen especial previsto en este artículo será hasta el 30 de junio de 2017.

Artículo 58.- Agrégase al Título 8 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 17.- A los efectos de lo dispuesto en el presente Título se entenderá por países, jurisdicciones o regímenes especiales de baja o nula tributación a aquellos países o jurisdicciones que no cumplan los requerimientos de la tasa mínima efectiva de tributación o de niveles de colaboración y transparencia que determine el Poder Ejecutivo".

Artículo 59.- Agrégase al artículo 45 del Título 14 del Texto Ordenado 1996, el siguiente literal:

"E) Las entidades, excluidas las personas físicas, residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en los países o jurisdicciones de baja o nula tributación, o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, que no actúen en el país mediante establecimiento permanente - 3 %".

Artículo 60.- Agrégase al Título 14 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 56.- A los efectos de lo dispuesto en el presente Título se entenderá por países, jurisdicciones o regímenes especiales de baja o nula tributación a aquellos países o jurisdicciones que no cumplan los requerimientos de la tasa mínima efectiva de tributación o de niveles de colaboración y transparencia que determine el Poder Ejecutivo".

Artículo 61.- Agrégase al artículo 1º del Título 16 del Texto Ordenado 1996, el siguiente inciso:

"Se encuentran comprendidas en lo dispuesto en el inciso anterior las sociedades constituidas en el extranjero que modifiquen su contrato, adoptando el tipo sociedad anónima regulado por la Ley Nº 16.060, de 4 de setiembre de 1989. A tales efectos, se considerará como constitución el momento en que culminen los trámites formales que dispongan las normas legales y reglamentarias vigentes".

Artículo 62.- Agrégase al artículo 7º del Título 19 del Texto Ordenado 1996, el siguiente literal:

"H) Las enajenaciones realizadas por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, cuando se cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:

1) Se realicen hasta el 30 de junio de 2017.

2) El adquirente no sea una de las entidades referidas.

3) En caso de estar inscriptas, las mencionadas entidades hayan solicitado la clausura ante la Dirección General Impositiva, así como en los organismos de seguridad social correspondientes, dentro de los treinta días siguientes a la referida fecha".

Artículo 63.- El presente capítulo regirá para los ejercicios iniciados a partir del 1º de enero del 2017.

CAPÍTULO IV

AJUSTES AL RÉGIMEN DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA DEL IMPUESTO A LAS RENTAS DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Artículo 64.- Agrégase al artículo 41 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente inciso:

"A los mismos efectos dispuestos en el inciso anterior, la reglamentación determinará la información y documentación que deberá suministrar el contribuyente relativa a las entidades no residentes vinculadas, correspondiente al informe maestro previsto en el artículo 46 del Título 4 del presente Texto Ordenado".

Artículo 65.- Agrégase al artículo 44 bis del Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente inciso:

"El Poder Ejecutivo también podrá disponer la aplicación del referido régimen en acuerdo con administraciones tributarias de otras jurisdicciones, en el marco de convenios internacionales

para evitar la doble imposición ratificados por la República que se encuentren vigentes".

Artículo 66.- Agrégase al artículo 46 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, los siguientes incisos:

"Adicionalmente, en los casos que se configuren las hipótesis de vinculación establecidas en el inciso segundo del artículo 46 ter, la Dirección General Impositiva podrá requerir la presentación de declaraciones juradas especiales que contengan los datos relativos al informe país por país, de conformidad con lo previsto en dicho artículo así como la información y documentación relativa al informe maestro del grupo multinacional que integra la entidad.

Se entenderá por informe maestro aquel que contenga información del grupo multinacional, relativa a la estructura organizacional, las actividades realizadas, las funciones desarrolladas, los activos utilizados y los riesgos asumidos por cada una de las entidades integrantes del grupo multinacional, los intangibles, la forma de financiamiento, y la situación financiera y fiscal de dicho grupo.

Un grupo multinacional comprende a un conjunto de dos o más entidades vinculadas en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 43 ter, residentes en diferentes jurisdicciones; así como también a la casa matriz y sus establecimientos permanentes".

Artículo 67.- Agrégase al Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 46 ter.- Informe país por país.- Los sujetos pasivos del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas que integren un grupo multinacional de gran dimensión económica, cuando se configuren los supuestos de vinculación establecidos en el inciso siguiente, quedarán sujetos a las disposiciones relativas al informe país por país que regula el presente artículo. Quedan asimismo sujetos a esta disposición, cuando integren un grupo multinacional de gran dimensión económica, las casas matrices con sus establecimientos permanentes, cuando alguno de ellos sea sujeto pasivo del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas; y otras entidades residentes que integren un grupo multinacional con sus filiales extranjeras, sucursales, establecimientos permanentes u otro tipo de entidades no residentes vinculados a ellos.

La vinculación quedará configurada cuando las partes estén sujetas, de manera directa o indirecta, a la dirección o control de las mismas personas físicas o jurídicas o estas, sea por su participación en el capital, el nivel de sus derechos de crédito, sus influencias funcionales o de cualquier otra índole, contractuales o no, tengan poder de decisión para orientar o definir la o las actividades de las partes.

Dicho informe podrá ser utilizado por la Dirección General Impositiva para el cumplimiento de sus cometidos y para el intercambio de información con autoridades competentes de Estados extranjeros en el marco de acuerdos o convenios internacionales ratificados por la República y sus respectivos protocolos de entendimiento, que aseguren reciprocidad y confidencialidad.

Los grupos multinacionales de gran dimensión económica a que refiere el inciso primero serán aquellos cuyos ingresos consolidados superen el límite que a tales efectos fije el Poder Ejecutivo.

Los sujetos comprendidos en el inciso primero del presente artículo, deberán presentar anualmente el informe país por país en la forma, condiciones y plazos que determine la Dirección General Impositiva, excepto cuando el mismo deba ser presentado por una entidad integrante del grupo multinacional obligada a informar ante una administración tributaria de una jurisdicción con la que nuestro país tenga vigente un acuerdo de intercambio de información con autoridades competentes de Estados extranjeros en el marco de acuerdos o convenios internacionales, y dicho informe pueda ser efectivamente intercambiado con la Dirección General Impositiva.

Se entiende por entidad obligada a informar a aquella que deba presentar el informe país por país ante la Dirección General Impositiva o, en su defecto, ante la administración tributaria extranjera en nombre del grupo multinacional al cual pertenece. A estos efectos, la entidad obligada a informar podrá ser una entidad comprendida en el inciso primero del presente artículo, la entidad controlante final del grupo multinacional o una entidad designada por dicho grupo a tales efectos. El Poder Ejecutivo establecerá las condiciones en que opere dicha presentación.

Los sujetos comprendidos en el inciso primero de este artículo deberán informar a la Dirección General Impositiva, cuál es la entidad del grupo

multinacional obligada a informar y su residencia fiscal, en la forma, condiciones y plazos que esta establezca.

Dicho informe deberá contener información del grupo multinacional, país por país, relativa a:

i. Identificación de cada una de las entidades que integran el grupo multinacional, su país de residencia fiscal, o el país de constitución cuando difiera de su país de residencia, y las actividades que estas desarrollan.

ii. Ingresos brutos consolidados, distinguiendo entre los obtenidos con entidades vinculadas e independientes, resultado del ejercicio antes del impuesto sobre las rentas, impuesto sobre las rentas pagado en el ejercicio, impuesto sobre las rentas devengado en el ejercicio, capital social, resultados acumulados, número de empleados y activos tangibles.

Lo dispuesto en el presente artículo regirá para ejercicios iniciados a partir del 1º de enero de 2017".

Artículo 68.- Las modificaciones hechas en la presente ley al Texto Ordenado 1996, se entenderán realizadas a las normas legales respectivas.

Sala de la Comisión, 10 de noviembre de 2016

ALFREDO ASTI, Miembro Informante, GONZALO CIVILA, GONZALO MUJICA, JOSÉ QUEREJETA, DIEGO REYES, SEBASTIÁN VALDOMIR, JORGE GANDINI, con salvedades, IVÁN POSADA, con salvedades.

Comisión de Hacienda

INFORME EN MINORÍA

Señores Representantes:

Vuestra Comisión de Hacienda ha analizado el proyecto de Transparencia Fiscal Internacional y de Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, y, en atención a las consideraciones que se formularán, se aconseja el rechazo en general del mismo.

El proyecto a consideración se enmarca en el contexto de la política llevada adelante por los Estados nucleados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esta organización desde hace años viene impulsando acuerdos entre los Estados con la loable intención de eliminar aquellos instrumentos de naturaleza financiera utilizados por el crimen internacional para financiar sus acciones. A dichos esfuerzos, nuestro país sistemáticamente viene prestando su concurso y colaboración.

No obstante, tan loables y compartidos propósitos ocultan también la voluntad de perfeccionar el control sobre los nacionales de esos estados y las empresas por ellos integradas, a los efectos de revertir el flujo de capital financiero hacia sus estados, y eliminar de paso cualquier posibilidad legal o ilegal de disminución de su aportación al fisco.

Es en este sentido que no compartimos la actitud proactiva de los últimos gobiernos que, lejos de oponer las salvaguardas previstas por la normativa de referencia, se adelantan apoyando instrumentos cuya contribución al desarrolla nacional está lejos de estar comprobado, y cuya aceptación debería ser, por lo menos, el resultado de arduas negociaciones y no de graciosas concesiones. Tales políticas se encuadran, además, en una cuestionable concepción de la administración tributaria que pretende ubicarse en una posición de primacía sobre el administrado con grave menoscabo de los principios y garantías consagrados por el orden jurídico soberano de nuestro país desde el momento mismo de su nacimiento, y que son salvaguardas esenciales de la Libertad.

Este proyecto contraviene un principio esencial del estado democrático como lo es el de la protección de la vida privada de las personas; derecho humano que no puede limitarse simplemente para facilitar el accionar de la administración tributaria. Los derechos humanos admiten limitación sancionada legalmente en cuanto permiten, favorecen y son necesarios para la existencia de la comunidad.

En nuestra concepción, el Estado no es un ente idealmente situado en una posición de primacía, sino que es un instrumento que la propia comunidad se da y que es instrumental al logro de los fines de la sociedad y de las personas individualmente consideradas. En consecuencia, es ineludible la existencia de un conjunto de garantías para que el ciudadano tome conocimiento y pueda controlar y eventualmente oponerse a la actividad de recolectar información que realizan los entes públicos. En el caso a estudio, el secreto bancario, que es una especie del secreto profesional y que está consagrado en nuestro ordenamiento jurídico desde 1830, queda vulnerado a partir de la sanción de estas normas. Se ingresará a un sistema en el que la administración dispondrá de la información bancaria y financiera no ya como una

circunstancia de excepción, sino como un elemento más incorporado a la rutina del funcionamiento administrativo. Este derecho hoy no es por cierto absoluto, sino que encuentra limitación mediando el debido proceso. Pero, por el contrario, las normas que se pretenden aprobar -aunque naturalmente no es esta la intención- nos retrotraen a los tiempos del gobierno de facto, cuando las autoridades de la época quedaron en condiciones de acceder por simple decisión administrativa a la documentación contable y financiera de las empresas, al amparo de las normas del Decreto Ley Nº 15.322.

Otro aspecto que consideramos altamente inconvenientes del proyecto, lo constituye la grave afectación del sistema de protección estatuido por la ley Nº 18.331. Este sistema, que estableció un estatuto de protección y control ciudadano de los datos personales, queda absolutamente vulnerado, permitiéndosele a la administración tributaria acceder a información de cualquier naturaleza, comercial, financiero e industrial.

En referencia al Capítulo III, el proyecto avanza más allá de lo que requiere la OCDE. Se aprobará un texto que ofrece más de los compromisos asumidos por nuestro país en los foros internacionales.

En efecto, se pretende castigar las rentas provenientes de sociedades constituidas en jurisdicciones de baja tributación. Está claro que estas disposiciones tienen relación directa con el promocionado escándalo de los "Panamá Papers", sumándose a una prédica que ataca dicha jurisdicción, pero omitiendo considerar que la misma no es ni única ni exclusiva. Otros Estados miembros de OCDE ofrecen también productos similares, Así, los Estados de Delaware y Nevada en Estados Unidos de América; o de Irlanda o Reino Unido.

A partir de la aprobación del proyecto, las sociedades en cuestión estarán obligadas a pagar el doble de impuestos, únicamente por la condición de haberse optado por esa jurisdicción. A modo de ejemplo, una sociedad "off shore" se verá obligada a pagar el 3 % de Impuesto al Patrimonio cuando está pagando en la actualidad el 1,5 %, el que será, además, retroactivo si no transfiere los inmuebles -en el caso de que esta fuera la hipótesis- a personas físicas o sociedades locales antes del 31 de diciembre.

El proyecto modifica también el esquema establecido por la reforma tributaria con relación al Impuesto a las Rentas de los No Residentes. Estos pasarán a pagar 25 % cuando la sociedad sea una "off shore" constituida en una jurisdicción de baja tributación, mientras que el resto seguirá pagando el 12 %. Así mismo, el capítulo penaliza con un adicional a la venta y arrendamiento así como a la venta de acciones de sociedades locales.

Por otra parte, no debe de perderse de vista que las normas que se pretende sancionar no son inocuas. No lo son en referencia a los efectos que las mismas podrán tener sobre la situación de nuestro país, pero no lo son tampoco en cuanto conforman antecedentes que a la larga pueden venir a cuestionar instituciones caras a los uruguayos como lo son las zonas francas, el puerto franco y, en general, los sistemas de promoción de inversiones. Al respecto, nos parece sumamente ilustrativo transcribir parte de las expresiones vertidas en Comisión por el Dr. Sebastian Arcia: *"Por lo tanto, esta es una norma antijurisdicciones de baja y nula tributación, y cuando hablamos de jurisdicciones, no significa que sean necesariamente países, pueden ser ciertas entidades de un país; o sea, como una entidad de baja y nula tributación puede calificar un estado concreto dentro de un país o un sistema. Y cuando un país como el nuestro crea este tipo de normas, que son antijurisdicciones de baja y nula tributación, me genera la duda de si no podrían llegar a ser -disculpen lo gráfico- un tiro en el pie. O sea que hoy o mañana, eventualmente, podría ocurrir que en el seno de la OCDE o en otro país cualquiera se dijera: 'Mirá, acá hay un sistema bastante interesante respecto a la sanción de las entidades de baja o nula tributación: repliquémoslo y armemos el listado de los países o de los regímenes de baja o nula tributación', y se encontraran con ciertas filtraciones que puede tener nuestro régimen, que las tenemos nosotros y todos los regímenes del mundo, pero la diferencia es que nosotros somos Uruguay y, lamentablemente, no tenemos ese poderío a nivel de negociación internacional. Porque el mundo de la tributación internacional está cargado de un importante grado de hipocresía. Eso es clarísimo, y no lo digo yo, sino un reconocido profesor brasileño, Eugenio Xavier, quien dice que los paraísos fiscales están ubicados en dos islas, haciendo referencia a Manhattan y a Londres. Como toda generalización, puede ser injusta, pero es gráfica y, en gran medida, le emboca".*

En el mismo sentido, afirma el Dr. Julio de Brun en la Comisión: *"No voy a manifestarme en contra de las iniciativas de cooperación de las administraciones tributarias a nivel internacional. Es verdad lo que dicen las autoridades uruguayas y lo que señalan autoridades internacionales en materia tributaria en*

cuanto a que en un mundo cada vez más globalizado es necesario ese tipo de cooperación y es perfectamente compartible. (…) Sin embargo, el objetivo fundamental que se busca con esto no es saber lo que tiene un individuo en otro país, sino directamente encontrar activos o actividades en otras jurisdicciones de las cuales un país pueda captar una renta con fines tributarios. (…) Además, esto tiene un agravante: cuando se intercambia información a través de un tratado bilateral entre países, normalmente, el elemento de negociación es tratar de evitar la doble tributación y Uruguay y otros países han tratado de defender en lo posible -depende de la fuerza del país en la negociación- la autonomía tributaria del país. Es decir que si Uruguay quiere promover determinadas inversiones extranjeras en el país y en función de eso otorgar beneficios tributarios, hay que impedir que por la vía de un tratado que intenta evitar la doble imposición, esa renta a la que el país renuncia termine en otro lado, porque lo que debería ser un mecanismo de incentivo a la inversión termina siendo una transferencia de renta hacia una jurisdicción extranjera. En algunos tratados que evitan la doble tributación, Uruguay lo ha logrado y en otros, no tanto. Lo mejor que ha logrado Uruguay en los tratados que en su letra han resultado más favorables para el país es que mientras las rentas generadas aquí no se distribuyen, el otro país no las grava, pero se reserva el derecho de que cuando los dividendos se distribuyen, se gravan en otro lado.(...) En definitiva, en este mecanismo ni siquiera tenemos el beneficio de negociar la doble tributación y even-tualmente nuestra autonomía tributaria. (…) El último objetivo de todo esto es evitar que determinadas jurisdicciones con mejores condiciones competitivas en materia de regímenes tributarios puedan atraer inversiones mediante tratamientos tributarios más favorables. Lo que se busca con esto es que si se van a otorgar beneficios fiscales, la otra parte quiere quedarse con parte de esa renta u obliga a cambiar la política tributaria para evitar este tipo de cosas.(…).

Hechas estas consideraciones de tipo general, llego a la conclusión de que esta iniciativa es muy peligrosa para Uruguay y si no tenemos más remedio que aceptarla, por lo menos, debemos ser conscientes de su alcance y no decir alegremente que estamos muy felices y contentos de ir en esta dirección porque hemos sido aceptados en el órgano tal o en el foro tal, sino que, por la presión extranjera a efectos de no estar en determinadas listas negras o grises, es nuestra carta de rendición, que hemos elaborado de la mejor manera posible defendiendo los intereses del país, pero no es algo que deberíamos celebrar ni impulsar".

Es por los fundamentos expresados y otros que, oportunamente, se verterán en Sala que se recomienda el rechazo del proyecto en consideración.

Sala de la Comisión, 10 de noviembre de 2016

GUSTAVO PENADÉS, Miembro Informante, BENJAMÍN IRAZÁBAL.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Artículo único.- Deséchase el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo, caratulado "Transparencia Fiscal Internacional y de Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. Aprobación".

Sala de la Comisión, 10 de noviembre de 2016

GUSTAVO PENADÉS, Miembro Informante, BENJAMÍN IRAZÁBAL.

Comisión de Hacienda

INFORME EN MINORÍA

Señores Representantes:

El presente proyecto de ley señala su intención de dar cumplimiento a los compromisos asumidos por nuestro país en materia de transparencia e intercambio de información.

En tal sentido se pretende habilitar el reporte automático de saldos y rentas de origen financiero a la Administración Tributaria, estableciendo la obligación a las entidades financieras residentes en la República y las sucursales situadas en el país de entidades financieras no residentes, de suministrar anualmente a la Dirección General Impositiva (DGI) toda la información relativa a saldos y rentas de las cuentas debidamente identificadas mantenidas por personas físicas, jurídicas u otras entidades que configuren residencia fiscal en otro país o jurisdicción, en los plazos, formas y condiciones que establezca el Poder Ejecutivo. La misma obligación tendrán las entidades financieras obligadas a informar, respecto de las cuentas que sean mantenidas por personas físicas, jurídicas u otras entidades residentes en la República.

Asimismo, consagra la inoponibilidad del secreto bancario (artículo 16), así como del secreto profesional, de reserva o de confidencialidad (artículo 17), respecto de la DGI.

La vulneración del secreto profesional, en beneficio de una entidad estatal, implica violentar una ga-

rantía fundamental de rango constitucional (artículo 72 de la Constitución), en favor de cualquier persona. Mientras que en materia penal es otro el tratamiento del ordenamiento jurídico que rige respecto a este tipo de secreto, en materia fiscal se pretende su cuasi supresión.

Por otra parte, las normas contenidas en los artículos 1, 2, 16, 17 y 18 del proyecto son violatorias de los artículos 7, 28, 66, 72 y 332 de la Constitución de la República, al cercenar la libertad individual, el derecho a la intimidad y las garantías del debido proceso.

Las normas en cuestión extralimitan los poderes de la DGI, invadiendo la esfera de libertad reservada por la Constitución para los individuos, a la cual no puede -en principio- ingresar el Estado. Sólo razones de interés general podrían limitar los derechos individuales reseñados. Así ocurre con el derecho a la intimidad, cuando ha sido limitado ante la ocurrencia de delitos, la aplicación de pensiones alimenticias, en el combate al terrorismo o del crimen organizado. Pero en todos los casos, se requiere siempre la intervención de un Juez que habilite tales medidas, dando las garantías suficientes para que se pueda ejercer el derecho de defensa.

Hasta ahora era el Juez quien podía decretar el levantamiento al secreto bancario, con las garantías del debido proceso correspondientes. Sin embargo, en el presente proyecto se establece que la información le será brindada a la DGI sin intervención judicial, no pudiendo oponer ningún tipo de derecho sobre la administración tributaria que lo hará de forma automática.

No basta con rotular a último momento en Comisión, que el presente proyecto de ley se basa en razones de "interés general" para que efectivamente lo pueda ser.

En efecto, no existen a nuestro juicio, razones de interés general que guarden una debida razonabilidad entre la motivación y la finalidad. Debería estar muy bien explicitado el interés general que se intenta tutelar en la medida que es inequívoco que violenta derechos fundamentales de los individuos; lo que a nuestro juicio debería de haber surgido, de forma indubitable, de los fines establecidos en la exposición de motivos, o los señalados durante toda la discusión en Comisión, lo cual, en este caso no ha ocurrido.

Esto nos hace preguntar: ¿Cuál es el interés general que tutela el presente proyecto? ¿Es la recaudación tributaria a cargo de la DGI?

¿Es razonable limitar derechos fundamentales para que la DGI sea más eficaz en su control y recaudación? ¿Es interés general quitarles a los individuos garantías constitucionales, excluyendo la intervención de la Justicia, para que la Administración Tributaria ingrese en la esfera personal de los individuos para la consecución de sus fines?

La simple etiqueta de una ley, no convierte su esencia. Por todo lo cual creemos que estos artículos están viciados de inconstitucionalidad.

Se podrá decir que las exigencias de la OCDE justifican la adopción de medidas a efectos de evitar ser incluidos en listas negras o grises, que conllevarían determinadas consecuencias negativas para nuestro país. Lo que es claro es que este aserto no tiene ninguna validez en cuanto a los residentes uruguayos. En efecto, la OCDE no obliga al Uruguay a aprobar la transferencia de información bancaria en forma automática a la DGI sobre residentes uruguayos. Ningún interés general puede estar aquí presente.

De esta manera, se incorpora de forma excesiva e invasiva una nueva facultad a la DGI, que consolida el desequilibrio actualmente existente en la relación con el contribuyente.

El presente proyecto claramente se extralimita en algunos compromisos internacionales que el país ha asumido en materia de transparencia fiscal. En la medida que nuestro país necesita fomentar la captación de capitales extranjeros, para impulsar la inversión, y con ella el trabajo nacional, la extralimitación de estos acuerdos, perjudica notoriamente los intereses de nuestro país.

Simplemente a modo de ejemplo, distintos expertos en materia tributaria, a los cuales la Comisión de Hacienda les solicitó su opinión, han señalado que en cuanto al intercambio de información automática, los estándares de la OCDE autorizan a no comunicar las cuentas empresariales preexistentes de menos de U$S 250.000. Aun así, se pretende ir más allá en el presente proyecto de ley, no utilizando estos topes.

Si bien entendemos que el Estado debe adoptar determinadas normas internacionales para no quedar fuera del "sistema", ello no puede implicar que se vaya contra la Constitución, vulnerando derechos fundamentales de los individuos, ni contra la propia soberanía del Estado uruguayo. Es tarea del Parlamento Nacional salvaguardar la inserción internacional del país, cumpliendo y asegurando el

sistema de protección de la libertad individual reconocido a texto expreso en nuestra Constitución.

Por estas razones y por las que daremos oportunamente en Sala, sugerimos a la Cámara no aprobar el presente proyecto de ley.

Sala de la Comisión, 10 de noviembre de 2016

CONRADO RODRÍGUEZ, Miembro Informante.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Artículo único.- Deséchase el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo, caratulado "Transparencia Fiscal Internacional y de Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. Aprobación".

Sala de la Comisión, 10 de noviembre de 2016

CONRADO RODRÍGUEZ, Miembro Informante".

——Léase el proyecto.

(Se lee)

——En discusión general.

Tiene la palabra el miembro informante en mayoría, señor diputado Alfredo Asti.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Señor presidente: trataremos de hacer un informe resumido, ya que hemos expuesto algunos aspectos fundamentales en el informe en mayoría .escrito.

Luego de recibir al Poder Ejecutivo y a un sinnúmero de actores vinculados a este tema, la Comisión de Hacienda se expidió en mayoría, por ocho votos en once, respaldando el proyecto. Cabe aclarar que a la iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo se le introdujeron algunas modificaciones que surgieron del análisis que realizamos con los diversos actores que dieron su opinión y de las deliberaciones en cada bancada y en colectivo en la Comisión.

Ese análisis, que efectuamos con la presencia del Poder Ejecutivo y de otros actores, nos permite determinar que esta es una norma importante. Podríamos decir que es una perla más de un collar de diversas normas que en los últimos años el Parlamento ha aprobado, por el interés general y por el cumplimiento de compromisos internacionales, para dar marco legal a los objetivos planteados de transparencia fiscal internacional, de prevención del lavado de activos y de financiamiento del terrorismo y, por supuesto, también de evitar la evasión fiscal.

Desde 2005 en adelante -aunque hay normas anteriores al respecto- nuestro país ha demostrado que tiene una institucionalidad fuerte en la lucha contra los problemas de transparencia fiscal, de prevención de lavado y de financiamiento al terrorismo; este último se ha incorporado hace poco como exigencia de los organismos internacionales, en una tendencia creciente a tratar estos temas en forma global.

Recientemente hemos aprobado en este Parlamento una convención que da marco jurídico a convenios internacionales de colaboración administrativa en temas de fiscalidad internacional.

Decíamos en el informe en mayoría escrito que podemos hacer una historia de la evolución de estos temas en nuestro país. Trataremos de no repetirla, entre otras cosas para no generar polémica con quienes integraron gobiernos anteriores al 2005. No hay duda de que desde la década del noventa al comienzo de este siglo y, en particular al actual año 2016, hay significativos cambios en el tratamiento de muchos de estos temas, en particular de uno de ellos: el secreto bancario, que fuera consagrado con determinadas formas durante la dictadura.

Luego, sucesivas normas fueron limitando el secreto bancario, de forma de ir dando un sentido mucho más racional al control que debe hacerse al sistema financiero y, por supuesto, a la información que puedan solicitar desde el exterior las distintas administraciones, a efectos de controles tributarios.

También está el tema de cómo se ha tratado a las sociedades anónimas. De los viejos tiempos, en los que teníamos sociedades anónimas financieras de inversión sin ningún control, promocionadas como un ejemplo de paraíso fiscal -y promocionado el país como ejemplo de paraíso fiscal, de plaza financiera desde donde se podían hacer operaciones sin ningún control y sin gravámenes locales para operaciones *offshore*-, pasamos al presente, con la eliminación de las SAFI a través de la reforma tributaria de 2006 -que entró en vigencia el 1º de julio de 2007-, con normas sucesivas, tanto en la anterior como en la actual legislatura, que fueron limitando el carácter anónimo de las participaciones en sociedades. Esta

trayectoria coincide con las corrientes a nivel internacional sobre el tratamiento de este tema.

Todas las decisiones que tomó el Poder Ejecutivo, y que el Parlamento aprobó, permiten alcanzar una posición de privilegio como destino de las inversiones y, concomitantemente, evitar el ingreso a las listas confeccionadas por los organismos internacionales de países que tienen poca transparencia ante estos delitos o que padecen efectos negativos del narcotráfico, el lavado de activos y el crimen organizado.

Al mismo tiempo, Uruguay impuso una batería de medidas que busca evitar la evasión fiscal y la defraudación tributaria, basada fundamentalmente en el interés general, que implica que la debida formalización de todas las actividades de la economía, y por consiguiente los aportes tributarios correspondientes, sean en beneficio de una competencia más leal, de defensa de los buenos contribuyentes y de los sectores más vulnerables, que a veces son víctimas, precisamente, de quienes evadiendo el pago de impuestos limitan las posibilidades del Estado de obtener los recursos suficientes para atender necesidades básicas.

La opacidad en materia fiscal, como en tantos otros aspectos de la vida económica y financiera, ya no es una opción válida para el mundo ni para Uruguay, en función del interés nacional y del ejercicio de su soberanía, por la cual el Poder Ejecutivo decidió incorporar -paulatinamente, como lo ha hecho en todas estas instancias parlamentarias en los últimos años- un conjunto de medidas emanadas de los estándares internacionales en materia de lavado de activos y combate al terrorismo, así como de transparencia e intercambio de información con propósitos fiscales. Esto cumple un doble propósito, por un lado, mejorar la normativa interna, con todas las garantías que correspondan, con miras a obtener y acceder a información con fines tributarios, y, por otro, cumplir con las ineludibles normas de cooperación internacional en la materia.

Como decíamos, estos cambios, que han sido paulatinos, tienen mucho que ver, en lo interno, con las reformas que se hicieron en cuanto a la capacidad de supervisión del Banco Central del Uruguay y de la Dirección General Impositiva, mejorando el control a partir de la profesionalización y exclusividad de sus funcionarios, sin olvidar todo lo que tiene que ver con las normas de prevención de lavado de activos, la creación de la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, la integración al Grupo de Acción Financiera Internacional, en particular al Grupo de Acción Financiera Latinoamericano, que Uruguay llegó a presidir en los últimos años, y nuestro relacionamiento con el Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales. Es decir, han sido múltiples las posiciones de nuestro Gobierno y de nuestro país en estos temas.

También forman parte de este capítulo de normas, todos los acuerdos bilaterales de intercambio de información tributaria y los convenios para evitar la doble imposición, en particular, la Convención Multilateral de Asistencia Mutua en Asuntos Fiscales, que a partir del 1° de junio de este año, hace muy pocos días, se transformó en la Ley N° 19.428, de 29 de agosto de 2016.

Estos cambios son parte de una tendencia mundial. En su momento, se consideró a Uruguay como país no cooperante: primero, incluido en una lista negra; rápidamente, en 2008 -demostrando lo que se había hecho a partir de 2007 con la reforma tributaria, la eliminación de las SAFI, la instauración del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, el impuesto a los no residentes, todas las normas de control bancocentralistas, que antes no teníamos-, pasó a una lista gris y después se eliminó su inclusión de toda lista, inclusive, con un respaldo muy fuerte, en virtud de que se le permite integrar el Centro de Política y Administración Fiscal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE.

Decíamos que esta Convención, ratificada por la Ley N° 19.428, es la base jurídica para cumplir cabalmente los compromisos internacionales en materia de transparencia fiscal y de colaboración mutua con otras administraciones.

Han adherido a esta Convención más de cien jurisdicciones en todo el mundo, y la tendencia es que vayan hacia ella aquellos países que todavía no la han firmado y que tienen jurisdicciones que se podrían catalogar de baja o nula tributación. Es significativo que un país como Panamá, en este momento esté reviendo toda su política en la materia, tratando de incorporarse al rumbo que está marcando la mayoría de los países del mundo.

Este proyecto tiene cuatro capítulos bien definidos, que apuntan a un mismo objetivo, pero en cuatro áreas de actuación de la Administración bien distintas.

El Capítulo I tiene como finalidad dar cumplimiento a los compromisos internacionales, y en función del interés general se regula la remisión, en forma automática, de información a la administración tributaria correspondiente a los saldos y rentas de origen financiero que sus titulares tengan en entidades financieras, con el objetivo de que la Dirección General Impositiva pueda dar cumplimiento a sus cometidos, así como proceder al intercambio de información con autoridades competentes de Estados extranjeros, en el marco de los acuerdos o convenios internacionales ratificados por la República y sus respectivos Protocolos de Entendimiento, que aseguren reciprocidad y confidencialidad. En particular, la adhesión a la norma común de intercambio automático, implica una nueva etapa en lo que respecta a la cooperación en materia de transparencia e intercambio de información tributaria. Este instrumento provee a la administración tributaria de una importante herramienta, ya que permite acceder en forma automática a la información tributaria de todos los países adheridos.

Las facultades que se otorgan a la Administración permiten cumplir los requerimientos internacionales y se puede aplicar a residentes, por fundadas razones de interés general relativas a la lucha contra la evasión y la defraudación tributaria, y pueden fortalecer la capacidad de nuestro país de tutelar la defensa de sus bases imponibles, tanto en el caso del Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales, como del IRPF, categoría I, es decir, rentas de capital mobiliario que se sitúan en el exterior.

El proyecto prevé identificar la residencia fiscal del beneficiario y no considera las cuentas de bajo riesgo fiscal. Toda la información que se obtenga seguirá teniendo el carácter de secreto, extendiéndose a los funcionarios de la DGI las normas legales al respecto en cuanto al secreto bancario.

El Capítulo II, que tiene el mismo objetivo, atiende otra área de actuación, es decir, lo que tiene que ver con los beneficiarios finales de las entidades residentes en la República, así como con las entidades no residentes que tengan un nexo suficiente con el país, creándose un registro centralizado en el ámbito del BCU. Además, se encarga a la Auditoría Interna de la Nación las tareas de fiscalización impuestas a todas las sociedades.

En este capítulo también se establece la obligación de comunicar al registro centralizado que llevará el Banco Central del Uruguay la información de los titulares legales de las acciones y participaciones nominativas de determinadas entidades. Este capítulo es importante. Como decíamos, hemos aprobado varias normas legales de identificación para saber quiénes son los titulares -los beneficiarios finales- de las distintas formas societarias que tengan sede o relación con nuestro país. Sin embargo, bajo el conocido dicho de que hecha la ley, hecha la trampa, hemos encontrado que luego de haber impulsado la transformación de las sociedades al portador en sociedades nominativas -me refiero al hecho de que las sociedades con acciones al portador pasaran a tener acciones nominativas, con los nombres de las personas físicas-, muchas veces, cuando se hacían los controles, los libros en los que debían asentarse los nombres de los accionistas no estaban disponibles: se perdían, se quemaban o se borroneaban. Entonces, era imposible conocer los nombres de los titulares legales -pese a que los interesados, en lugar de registrar ante el Banco Central las acciones al portador, optaron por tener las acciones con el nombre propio de cada persona- debido a dificultades para encontrar la documentación de las acciones y participaciones nominativas de las entidades.

El Capítulo III establece nuevas normas tributarias dirigidas a desestimular la utilización de empresas con sede en paraísos fiscales. Todos sabemos el impacto que provocó, no en Uruguay sino en el mundo entero, el conocimiento de los Panamá *papers*. Hablo de una situación conocida previamente por nuestro país y también por el resto del mundo pero que, de alguna manera, fue tolerada más pacíficamente que hoy.

Este capítulo contiene nuevas normas tributarias que pretenden que aquellas operaciones comerciales o financieras que se realicen en el país con entidades residentes domiciliadas, constituidas o ubicadas en países de baja o nula tributación tengan un tratamiento diferencial a los efectos de evitar la pérdida de recaudación de la administración tributaria. Asimismo, pretende ser un medio para contribuir a la

lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Como hemos dicho y reiterado, Uruguay no es ajeno al problema que tiene el resto del mundo con este tema. Este proyecto, en particular, modifica algunos conceptos de la definición de fuente uruguaya para las rentas derivadas de operaciones con entidades que tienen sus sedes en países de baja o nula tributación. Por lo tanto, se modifican disposiciones de tasas del IRAE, del impuesto a la renta de no residentes, del impuesto a la renta de las personas físicas y del impuesto al patrimonio. Se hace una diferenciación acerca de si esas operaciones se realizan con sociedades de países que tienen la calidad de buenos cooperadores en materia internacional, de fiscalidad internacional y con tasas acordes a las normas internacionales. Pero como no queremos que estas normas impidan la realización o la existencia de operaciones o de sociedades que, a lo mejor, tienen sustento válido, se exonera hasta junio de 2017 el pago del impuesto a la renta de los no residentes y el pago de los impuestos por la constitución de sociedades anónimas y trasmisiones patrimoniales para que las empresas puedan disolverse y transformarse en sociedades constituidas en nuestro país con tributación normal.

El Capítulo IV -estamos haciendo una presentación muy resumida; seguramente en la discusión del articulado podremos ampliar todo lo relacionado con las disposiciones- tiene que ver con las revisiones que se han hecho a nivel internacional en cuanto a la obligación de informar y documentar las operaciones comprendidas en los regímenes de precios de transferencia que, para nosotros, se vinculan con el IRAE. Se sigue el plan de la OCDE de luchar contra la erosión de la base imponible, *BEPS*, por sus siglas en inglés, algo que mencionaremos en más de una oportunidad en esta discusión.

Este plan, al igual que la convención, abarca más de cien jurisdicciones a través del denominado marco inclusivo. También podemos mencionar la ampliación del régimen de acuerdos anticipados de precios, lo que posibilita su suscripción con otras administraciones tributarias en determinadas condiciones. Todo esto -como en cada uno de los capítulos que hemos referido- se enmarca en el interés general de reafirmar la calidad institucional, un valioso factor de diferenciación que constituye una fortaleza de la economía nacional y que requiere no dar la espalda o quedar al margen de las tendencias internacionales en materia de transparencia y cooperación fiscal. Ello, además de transgredir principios y conceptos políticos con los que el Gobierno nacional está comprometido —en su momento, así lo ha presentado programáticamente a la ciudadanía—, no podría quedar al margen de las corrientes comerciales, financieras y de inversión, imprescindibles para nuestra propia estrategia de desarrollo e inserción internacional. Por eso decíamos que a este respecto también hay un tema de soberanía. Obviamente, está el interés general de defender nuestra soberanía, de defender la posibilidad de recibir inversiones, pero no cualquiera sino aquellas que estén interesadas en trabajar en un país con una institucionalidad y una transparencia importante en materia fiscal internacional. Esas son condiciones que muchos países firmantes de estas convenciones y de estos marcos de acuerdo exigen a sus empresas residentes, a sus inversores residentes; quieren que cuando vayan a actuar en terceros países tengan esas características para dar el aval.

Creemos que -lo discutiremos en cada uno de los capítulos y en muchos artículos- está en juego el interés nacional, el interés general del cual habla la Constitución de la República. Se basa en que una mayor transparencia fiscal y un mayor combate a la evasión, a la defraudación tributaria y a sus conexiones con el lavado de activos ponen al país -o deberían ponerlo- en una situación de privilegio, al ser considerado en el ámbito internacional y, en particular, en nuestra región.

Como decíamos, Uruguay ha dejado de pertenecer a esa oferta de plaza financiera de paraíso fiscal que se hacía hace décadas y que "quizás" -muy entre comillas- pudiera ser mirado por otro mundo, distinto al actual, con más contemplación. Hoy eso es imposible. Ese paradigma de opacidad no es posible en el mundo actual, pero tampoco es posible en el marco programático que ha definido nuestro gobierno. Por eso es que para posibilitar la continuación de un período de crecimiento con equidad social y territorial, entendemos que las normas contenidas en estos cuatro capítulos se inspiran, por supuesto, en los compromisos internacionales a que hacíamos referencia y también en el interés nacional y general que establece la Constitución de la República en cuanto a tener normas que permitan un mayor y más eficiente

control de la tributación y, a partir de ello, de todo de lo concerniente a la formalización de la economía.

Es por todo esto que hemos votado conjuntamente con otros miembros de la Comisión para conformar esa mayoría de ocho en once que recomienda al Cuerpo la aprobación de este proyecto de ley.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Gerardo Amarilla).- La Mesa saluda a la Escuela Nº 93, Florencio Sánchez, del departamento de Colonia que nos visita en la esta mañana.

Tiene la palabra el miembro informante en minoría, señor diputado Penadés.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- Señor presidente: en nombre del diputado Irazábal y en el mío, integrantes de la Comisión de Hacienda, en nombre del sector "Todos hacia adelante" del Partido Nacional, y en gran medida también en nombre de todo el Partido Nacional, producto de que muchas de las cosas que vamos a decir reflejan el pensamiento de nuestra colectividad política desde hace mucho tiempo, es que no vamos a votar en general este proyecto de ley y sí habilitaremos algunos artículos votándolos por la afirmativa.

Señor presidente: tal vez la Cámara -quizás producto de lo difícil que es entender este engorroso tema- no sea plenamente consciente de que estamos tratando uno de los proyectos de ley más importantes y con más trascendencia política futura que el Uruguay va a tener en los próximos años. Eso es producto, no de una visión esporádica ni nueva que el Gobierno manifieste, sino de cuestiones filosóficas muy profundas. Algunas de ellas ponen de manifiesto una contradicción con algo que se sostenía hace trece horas en la Cámara, cuando se defendía el concepto de soberanía, cuando se defendía el concepto de no investigar, cuando se defendía el concepto de entender que toda investigación y toda transparencia en la gestión pública no era necesaria. Bastaron trece horas de diferencia para sostener absolutamente lo contrario en varias de esas afirmaciones que son, señor presidente, profundamente filosóficas. Entendemos -lo decimos con respeto- que sea así, porque para algunos la democracia liberal representativa es un instrumento y para otros es una forma de ser. Para unos es algo que hay que resignarse a aceptar e intentar cambiar sistemáticamente, y para otros es la razón de ser de nuestro país desde lo más hondo de la historia artiguista.

Cuando el Jefe de los Orientales, en las Instrucciones del año XIII, decía: "Es muy veleidosa la probidad de los hombres; sólo el freno de la constitución puede afirmarla", definía de forma clarísima un dogma que en este país por lo menos manifestamos y compartimos todos, pero lo practicamos pocos o no todos los que decimos compartirlo. Y esto está asociado con este proyecto de ley, pero mucho más aún: con una visión del mundo, porque los que hoy vienen a defender la supuesta transparencia lo que en realidad están haciendo es rendirse una vez más ante el club de los poderosos. Es decir en este Cuerpo que, como el Uruguay es chico, nos tenemos que resignar y aceptar las reglas del juego que desde el club de los poderosos nos quieren imponer. Y que esto sea sostenido por fuerzas políticas -están en todo su derecho- que han combatido durante toda su historia este principio, realmente resulta paradigmático. Sin embargo, a quienes desde siempre hemos sustentado una visión nacional, popular, americanista y antiimperialista nos genera una profunda tranquilidad -no en los dichos, sino en los hechos, pues se trata de algo que realmente duele y condiciona el futuro del país- votar en contra de este proyecto de ley.

Esta iniciativa no tiene como fin principal prevenir el lavado de activos ni el financiamiento del terrorismo. Lo que busca es el más férreo control del Estado sobre la vida individual de los ciudadanos y, esencialmente, recaudar más. Reconozco que, quizás, como consecuencia de esto, se argumente acerca de la lucha contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo y el combate al narcotráfico. Ahora, ni voy a permitirme agraviar a ningún partido político diciendo que es lo que eventualmente buscan a través de este mecanismo que entendemos equivocado, ni voy a aceptar que nadie nos agravie diciendo que porque no estamos de acuerdo con este proyecto de ley estamos a favor de la opacidad. No es así, señor presidente.

Lo que sí se busca -en realidad no en un proyecto de ley, sino cuatro leyes dentro de una- es algo absolutamente inentendible, salvo que haya detrás una visión que no se anima a ser desplegada en toda su totalidad. Esa visión es que muchos entienden que el ciudadano está al servicio del Estado

y no el Estado al servicio del ciudadano. Entiende que el Estado debe fiscalizar y controlar -está bien y es correcto- al ciudadano, entre otras cosas porque se parte de un preconcepto, que yo no comparto: que todo aquel que se dedica a producir, a construir, a invertir, a priori, es un delincuente. Y como tal hay que fiscalizarlo y controlarlo, y toda inversión que se realice en este país tiene que ponerse bajo sospecha. Esto es bastante contradictorio -como ahora voy a demostrar- con otras posiciones que también desde el partido de Gobierno se han sustentado en los últimos tiempos.

Lo sorprendente, señor presidente, es que cuando hablamos de transparencia, nos referimos al ciudadano; pero cuando hablamos de transparencia del Estado, por supuesto, las visiones comienzan a ser distintas. Pero tan diferentes son -esto incumbe a varios partidos políticos, no solo al que en la actualidad ejerce el Gobierno- que el Fondo Monetario Internacional da anualmente información en materia fiscal de todos los Estados parte, pero el Uruguay no remite la información de transparencia fiscal desde el año 2001. Imagino que ya nadie tiene nada que decir respecto al Fondo Monetario Internacional porque, realmente, el cambio copernicano que hemos visto en muchos con relación a estos organismos -lo manifestaremos también con relación a la OCDE- hace que quede invalidado todo preconcepto o prejuicio que en el pasado se pueda haber sustentado en contra de estos organismos.

Señor presidente, estamos viviendo una embestida: es verdad. Esa embestida nace después del año 2008: es también verdad. Pero esa embestida no es nueva, y nos supimos defender en el pasado; la misma embestida que hoy se sostiene a través de lo que se entiende como Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales es la que en el siglo XIX sustentaban los imperios cuando decían que sus nacionales en otros países debían ser reglados y regidos por sus propias leyes. Y fue así como en el pasado sufrimos varias intervenciones extranjeras: por la defensa que sustantivamente hicimos de la vigencia plena del Estado de derecho y de la soberanía nacional. Otros son los mecanismos, pero uno mismo es el objetivo.

Entonces, señor presidente, podemos decir que desde el año 1996, la OCDE, que ni siquiera es un organismo de derecho público, empezó con la monserga de perseguir los paraísos fiscales. En 1996 nadie en el mundo le daba pelota porque, en realidad, paraísos fiscales o mecanismos de incentivo de la inversión existen en todos lados. ¡Pobre Panamá! Porque hablamos de Panamá, pero no hablamos ni de Delaware, ni de Nevada, ni de Inglaterra, ni de Manhattan, ni de España; no: el tema es Panamá. Y este Gobierno la embiste contra Panamá, y tampoco dice nada de Manhattan, ni de Nevada, ni de Delaware, ni de España, ni de Italia, ni de Inglaterra; no: el tema es Panamá, lo que realmente sorprende.

Pero, señor presidente, las tendencias a combatir la erosión de la base fiscal ya vienen desde hace mucho tiempo. ¿Cuándo entran en vigencia? ¿Cuándo se despliegan en todo su esplendor? En el año 2008. ¿Por qué? Por la crisis financiera internacional, en la que los Estados se fundieron y decidieron salir a cazar a sus nacionales que hacían inversiones en el resto del mundo para que volvieran o para que pagaran impuestos en sus países. Y se les ocurrió la idea de decir: "Esto es a favor de la transparencia". ¡No! ¡Qué de la transparencia! ¡Esto es para recaudar más!

A esta OCDE, en 2008, que es cuando empieza a tener importancia, se le suma el G20, y en ese momento es cuando la OCDE empieza a pasar a ser poco menos que la verdad revelada ante los hombres. Y, en 2009, una noticia sorprende a nuestro país: el Uruguay -dicho por el presidente de Francia- es colocado en la lista negra por considerarse paraíso fiscal, cuestión que a todos nosotros por supuesto nos alarmó, nos sorprendió y nos preocupó, y rodeamos al Gobierno. Pero eso -¡digámoslo también aquí!- no fue producto de la casualidad; eso fue producto de que el gobierno progresista de la República Argentina, encabezado por Cristina Fernández de Kirchner -para algunos de los aquí presentes ¡la compañera Cristina Fernández de Kirchner!-, denunció al Uruguay como paraíso fiscal. ¡Y esa compañera de ese gobierno progresista argentino de la unidad latinoamericana y de la mar en coche nos enterró en una lista negra! Y, por supuesto, también desde un gobierno progresista, la presidenta Rousseff o el presidente Lula, una vez más, miraron para el costado o dijeron: "Metele para adelante que nosotros te acompañamos". Y el Gobierno uruguayo, presto -creo que con responsabilidad, quizás sin medir en todo su contenido y magnitud la trascendencia de las

decisiones que había que adoptar-, comenzó una práctica que fue la que se nos impuso. Dijeron: "¿Quieren pasar de la lista negra a la lista gris o salir de la lista gris, para estar fuera de esta situación? Entonces, a firmar tratados de doble imposición, pero fundamentalmente de intercambio de información tributaria, con doce países". Y, así, salimos a votar tratados de intercambio de información tributaria con doce países. Lo hicimos. Y algunos de ellos también promovían prohibir la doble imposición, lo cual es bastante contradictorio con el discurso que acabamos de escuchar sobre los convenios de intercambio de política fiscal. Ahora, cuando eso sucede, nos dicen: "No, eso no es suficiente; el Uruguay no puede simplemente firmar, lo tiene que hacer con Estados relevantes". Y cuando dijeron "Estados relevantes", lo que nos quisieron decir fue: "Muchachos, todo esto fue al ñudo, ahora es con la Argentina que lo tienen que hacer". Entonces, el Gobierno progresista de la República Argentina y el Gobierno del Uruguay deciden firmar un tratado que, por suerte, entre otras cosas, el Partido Nacional votó en contra.

Asimismo, en el año 2009, en el Parlamento de Londres también se comienza a promover una política de eliminación del secreto bancario en el mundo. Ahora bien, para que no nos confundamos: todas esas actitudes produjeron en Uruguay un profundo deterioro y un profundo daño. ¿Se podía sostener que el Uruguay fuera opaco al promover sus herramientas financieras? Eso es según el color del cristal con que se mire. Hoy, quizás, sí podamos hablar de algunas de esas cosas, pero por eso no vamos a cometer el agravio de decir que todo lo que hizo el Gobierno estuvo mal; no: muchas de las cosas que hizo el Gobierno estuvieron bien. Evidentemente, el avance que tienen todos estos temas en el mundo –y que continuará- obligaban al Uruguay a adoptar medidas; ¡sin lugar a dudas! Ahora, ¿qué medidas debíamos promover? Eran medidas relacionadas esencialmente con trasmitir el concepto de transparencia que se nos exigía, pero defendiendo a capa y espada la soberanía nacional. Porque aquí empieza a haber, señor presidente, un problema gravísimo, que es que el avance en la dirección que el miembro informante en mayoría comunicó ¡es absolutamente inconstitucional! Y, entonces, colide la jurisprudencia nacional con los intereses financieros o la conducción de la política exterior financiera que el Gobierno lleva adelante. Ese es un problema que tenemos, porque no hubo uno solo de los catedráticos consultados que, más tímidamente o menos tímidamente, no dijera que este proyecto de ley tenía problemas de constitucionalidad.

Entonces, en esa concepción de invertir la carga de la prueba, de que todo ciudadano es culpable hasta que se demuestre su inocencia, hacen que en el año 2010 se apruebe en nuestro país, con los votos contrarios de nuestro sector político, la que a la postre sería la Ley N° 18.718, que es la que realmente infiere un daño tremendo a las políticas que el Uruguay podría desarrollar en el futuro en cuanto a la defensa de su soberanía, que es abandonar el concepto de renta territorial como elemento central de la defensa de la política tributaria de nuestro país y pasarse al concepto de renta mundial. Como consecuencia de esa decisión, promovida por un gobierno de izquierda, se sucedió el desenlace que tiene una estación más, pero no la última -no estamos en Carnelli-, relativa al desarrollo de una serie de medidas que avanzarán hacia donde la OCDE y los poderosos quieran que vayamos: a que haya un sistema tributario de carácter mundial.

Ahora bien, señor presidente, lo sorprendente de este proyecto de ley es que no refiere únicamente -por eso dije que eran cuatro proyectos en uno- al tema de la OCDE, al convenio internacional con los países y al intercambio automático de información tributaria, que es lo grave de todos estos asuntos, sino que avanzamos más, y sin que la OCDE lo pida. Entonces, establecemos que la misma obligación de intercambio automático de información tributaria sobre los saldos de las cuentas bancarias de los no residentes también pasa a ser obligación de los nacionales.

La pregunta es por qué, y la respuesta es sencillita: porque el objetivo del Gobierno, en una respetable visión filosófica que no compartimos, es controlar; es el Gran Hermano, es la visión permanente sobre la acción del ciudadano, sin importar en qué área o situación se desarrolle.

Entonces, comienza a haber, ya no diferencias puntuales, sino radicales con respecto a las visiones que tenemos del Estado y, esencialmente, la vigencia y el respeto de la Constitución y del Estado de derecho.

Pero el asunto no queda acá, señor presidente, porque algunos han dicho: "No, como Uruguay lleva adelante políticas de este tipo, la inversión extranjera aumentó su presencia". ¡Y cómo no va a ser así, si las herramientas por las que, entre otras cosas, aumentó la inversión extranjera en Uruguay son las que este proyecto de ley se propone combatir: las zonas francas, los *free shops*, el puerto libre y el aeropuerto libre! Y esto es de locos, porque la entrega que se está haciendo con el concepto de renta, se va a analizar -lo van a ver- en 2019, cuando se lleve a cabo la próxima revisión de los pares, momento en que nos van a pedir resultados. Además, debido a esta tendencia casi obsesiva del Gobierno de ser los mejores de la clase y de cumplir, no con lo que pide la OCDE, sino con más de lo que exige, se van a venir las herramientas por las que Uruguay ha visto crecer su infraestructura en los últimos años, que tienen que ver con mecanismos tributarios de exoneración que fomenten la inversión en el país, porque: buenos días para todos, nuestro país necesita ser receptor de capitales para subsistir.

En realidad, cuando terminen con Panamá, van a venir por nosotros, y nosotros somos las zonas francas, el puerto libre, el aeropuerto libre y las leyes de promoción de inversiones que este Gobierno ha promovido. Y lo contradictorio es que el Gobierno, por un lado, dice que hay que fiscalizar, y por otro, para llamar a la inversión -lo que compartimos- promueve exoneraciones fiscales para que el capital se radique en nuestro país, y bienvenido sea; no es nada nuevo, lo hace todo el mundo y en todas las épocas. Pero ahora parece ser que como a los del norte les está yendo muy mal, nosotros tenemos que pagar los platos rotos; entonces hay que arrancarle las muelas a los que vinieron a invertir para que se pueda tributar y recaudar mejor. De eso se trata toda esta fiesta; lo digo para que lo entienda hasta el más nulo de aquellos a los que les cuesta entender.

En esa política, señor presidente, lo contradictorio es que lo promueve el mismo Gobierno que está impulsando la construcción de una nueva pastera en el norte del país, en territorio declarado zona franca. Debemos tener en cuenta que las otras dos pasteras aumentaron el Producto Bruto Interno y el crecimiento económico, y vienen de una política de promoción de la forestación y de la inversión de otras Administraciones que, dicho sea de paso, el Frente Amplio no acompañó en su momento, como tampoco la ley de puertos o la de política energética. En ese sentido, ayer tuvimos que soportar que alguien nos hablara de política energética cuando votaron en contra del marco regulatorio; además, defienden las empresas públicas y el crecimiento de la inversión en energía aunque esa tarea la estén llevando a cabo todas empresas privadas. ¡Esto es de locos, realmente es de locos tener que soportar este tipo de cosas! Lo digo para aquellos que quieren dar a esto un tono muy gauchesco cuando explican estas cosas; es de locos.

Además, resulta que esas herramientas son las que necesitamos para las zonas francas y para crear empleo. El presidente de la República acaba de ir a China para traer inversión; ahora, pregunten a los chinos si se metieron en la OCDE. Acabamos de recibir a un miembro del Comité de Presupuesto de la Asamblea Nacional Popular China a quien, entre otras cosas, le costó mucho entender la representación proporcional y el sistema de partidos, porque allá el presupuesto -para todo el que está en el gobierno eso sería ideal- lo trata una subcomisión y después lo vota la asamblea; realmente sería una papa gobernar así, pero vayan a explicar eso a los chinos. Vayan a preguntar a los inversores que hoy están haciendo la pastera en el norte del país qué van a hacer mañana cuando la OCDE termine con las zonas francas en nuestro país. Y hacia eso vamos, pero pido que en lugar de ir con esta alegría, con flores a Porfía, como van varios, por lo menos lo hagamos preocupados y pensando qué vamos a hacer, porque de a poco hemos ido renunciando soberanía.

Se imaginarán que yo, preciándome de ser un tipo moderno, me doy cuenta de que muchas de estas cosas son inevitables, pero una cosa es que sean inevitables y otra es decir a todo que sí. Lo manifiesto porque la OCDE no nos exige que este sistema de intercambio automático de información tributaria que impone para con los nacionales que integran esa organización, la DGI también lo imponga -por sorpresa en el artículo 2º- para los nacionales. O sea que la DGI empezará a buscar en las cuentas de los depositantes nacionales lo mismo que la OCDE exige para los extranjeros.

Entonces, señor presidente, advertimos que en el proyecto de ley -que dije no entender, pero sí entiendo-, detrás del escudo de combatir el narcotráfico, de luchar contra el terrorismo y la mar en coche,

meten todo, porque después es muy difícil de explicar. Sin duda, en lo que es titulación, los integrantes del oficialismo son unos maestros; el tema *marketing* lo manejan como los dioses. Entonces, le metieron un título que haría parecer que los que votemos en contra poco menos que seríamos una manga de ladrones. Por supuesto que yo no acepto ese calificativo. Además, estoy muy tranquilo, porque nuestra posición no está sustentada en el ir y venir con que muchos han actuado; nosotros hemos estado siempre en el mismo lugar, siempre hemos visto el mundo de la misma manera, y no hemos tenido la desgracia de vivir justificando una cosa y después la otra. No; y eso nos da autoridad para decir que lo que realmente busca este proyecto de ley es recaudar más y entrometerse en la vida de la gente en forma inconstitucional.

En el Capítulo II, "Identificación del beneficiario final y de los titulares de participaciones nominativas", se crea un registro en el Banco Central y se establece que la Auditoría Interna de la Nación fiscalice impuestos. Realmente, a esto no nos oponemos. Con la misma vehemencia, ¿se quiere transparentar, se quiere saber quién es el beneficiario final? ¡Vamos a hacerlo, sin problema!

El Capítulo III establece las normas para desestimular la utilización de entidades residentes domiciliadas o constituidas en países de baja o nula tributación. La OCDE no lo exige, pero lo establecemos nosotros. Zonas de baja o nula tributación, ¡*attenti*!, es Panamá, sí, pero también son Zona América, y el Puerto de Montevideo, ¿eh? Primero son países, pero después que se termine con ellos, créaseme, vienen por nosotros, y nosotros ya nos entregamos. Por eso creo que a estos temas tendríamos que prestar verdadera atención.

Por honestidad intelectual, también debo decir que la autoridad uruguaya ha puesto excepciones a muchos de estos tratados. Eso es cierto. Creo que de ellas nos tendremos que agarrar en el futuro para subsanar el erróneo camino que hemos transitado con relación a estos temas. En ese sentido, como digo una cosa digo la otra.

Francamente, no entiendo por qué se quiere terminar con las *offshore* aunque se sepa quién es el destinatario final. Tributan en nuestro país y son mecanismos que facilitan al individuo pensar en operaciones económicas y financieras de futuro. Algunos las utilizarán para cosas ilegales; pues que se les siga y se les arranque la cabeza. En ese sentido, hace muy bien la participación del Partido Nacional, a través de la señora diputada Graciela Bianchi Poli, en la Comisión de lavado de activos.

Estamos absolutamente en contra del lavado de activos o de la utilización de estas herramientas para dicho uso. ¡Por supuesto que sí! Ahora bien, hay una cuestión que debemos tener en cuenta. Me refiero al respeto a la Constitución, al individuo y a las garantías que este debe tener para defenderse de los avances del Estado. Por ello me adelanto a decir que una delegación que concurrió a la Comisión de Hacienda presentó un preproyecto, una serie de ideas sobre mecanismos para que los ciudadanos y los contribuyentes puedan defenderse de la DGI. Nosotros vamos a hacerlo nuestro para obligar a la Comisión a que emita una opinión, a favor o en contra, pero que se sepa, porque últimamente, y en forma sistemática, se está hablando de los derechos del Estado sobre el ciudadano pero no de los mecanismos del ciudadano para defenderse o para, por lo menos, terminar con la embestida del Estado; embestida que, además, este Gobierno ha hecho. Tiene todo el derecho de pensar como lo hace, pero lo que sucede es que embiste contra la Constitución. Lo que deberían hacer es reformarla. El otro día escuché a un integrante del partido de gobierno decir que había que eliminar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. ¡Tamaña barbaridad! ¡Claro!, lo que quieren eliminar es la última y única herramienta que el ciudadano tiene para defenderse de los embates del Estado. Ayer se conoció una nueva sentencia del TCA en contra de la DGI -no es la primera ni será la última-, declarando inconstitucional una serie de resoluciones que había tomado. Pero el daño cometido por la DGI a ese ciudadano, a ese emprendedor, a ese empresario o industrial, es irreparable.

El Capítulo IV establece nuevas obligaciones respecto a la información y documentación de operaciones comprendidas en el régimen de precios de transferencia del IRAE, así como la ampliación del régimen de acuerdos anticipados de precios, posibilitando la suscripción con otras administraciones tributarias. Esto es un avance, y lo vamos a votar.

Pero lo central está radicado en la violación de los artítulos 7º, 28, 66 y 332 de la Constitución de la República, de los artículos establecidos en la

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica.

Se modificó la redacción del artículo 1º, estableciendo como justificación razones de interés general. Entiendo que no están comprendidas las razones de interés general en esta materia, pero el señor diputado Iván Posada sostiene que sí. Oportunamente, cuando discutamos el artículo 1º, podremos tener ese interesante debate con mi buen amigo, el señor diputado Posada. Adelanto que, a pesar de eso, vamos a votar el artículo 1º porque somos coherentes, porque votamos la Convención. Podrán preguntar: "Señores: pero, ustedes, que están hablando de inconstitucionalidades, ¿cómo votan esto para que se aplique a los extranjeros? Bueno, lo hacemos porque es el mal menor; mal al que nos han llevado, pero es el mal menor. Ahora bien, el mal mayor, que es el artículo 2º, que establece la misma obligatoriedad para con los nacionales, es absolutamente insostenible y, además, vulnera principios básicos de defensa del ciudadano, de la intervención del Poder Judicial, como elemento sustantivo para dirimir las diferencias que pudieran existir.

El proyecto del Poder Ejecutivo es más exigente que lo que establece la OCDE, por ejemplo en el Capítulo I. Sobre el intercambio de información tributaria, la OCDE dispone que se haga sobre un monto superior a los US$ 250.000; toda cifra que esté por debajo no es necesario inspeccionarla. Esa es la confirmación del motivo: la recaudación y, fundamentalmente, los peces gordos. El *chiquitaje* no les interesa; por eso, ponen la vara en US$ 250.000. En el proyecto de ley del Gobierno no figura esa vara. O sea, para el Gobierno no es de US$ 250.000 para arriba. No; son todos. Entonces, uno se pregunta: ¿realmente es necesario? El secreto bancario ha sido sistemáticamente perforado, y eso es cierto. Hubo una discusión muy interesante en la Comisión sobre el secreto bancario estipulado en los años ochenta, durante la dictadura militar. El secreto bancario viene de la Constitución de 1830. Al respecto, recomiendo la lectura de las intervenciones de los doctores Moreno y Varela.

En ese sentido, el intercambio automático de información tributaria de los extranjeros y de los nacionales elimina la vista previa y la intervención judicial, que es la garantía. Parecería ser que el combate al narcotráfico se va a empezar a hacer de ahora en más. ¡No! En el país ya se está combatiendo y las herramientas existen. Todo aquel que tiene una sospecha puede presentarse ante un juez, y dudo que este no determine el levantamiento del secreto bancario. Esto se ha hecho en muchas oportunidades. Por suerte, ha ido mucha gente presa por lavado de activos. ¡Por suerte! ¡No menospreciemos lo que existe en el Uruguay! ¡Y mucho menos menospreciemos el sistema en el que se soporta la relación entre los ciudadanos, que se basa en la Constitución y la ley! Ese es el modelo liberal que el Uruguay se dio desde la época artiguista. Sé que algunos no lo comprenden y otros no lo comparten, pero es así, y no solamente a este respecto.

También estamos de acuerdo con el Capítulo II, que establece la obligación de identificar al beneficiario final. Creemos que es positivo, aunque la implementación es dificilísima. Vinieron a explicarnos los tiempos, de los mecanismos, pero lo peor de todo son las multas. Se establecen multas de casi US$ 250.000. ¡Es una barbaridad! No hay relación entre la sanción y la multa. Además, aquí también se observa cómo el objetivo del Gobierno no es seguir los parámetros de la OCDE. Este organismo establece que se debe identificar al beneficiario final en los paquetes accionarios que estén por encima del 25 %. El Gobierno lo establece en el 15 %.

O sea, ¡a controlar se ha dicho! y a tratar de ver de qué manera podemos recaudar. Somos peor que la OCDE para con los nacionales. Es realmente de Ripley. Esto responde a una visión -lo respeto-, bastante contradictoria, porque en el mismo momento en que estamos haciendo todo esto, acuérdense de aquello: zonas francas, puerto libre, *free shops*, ley de inversiones; todos mecanismos promovidos desde hace muchos años por Uruguay. La seriedad del Uruguay, señores legisladores, no empezó con estos temas; la seriedad del Uruguay para el inversor desde hace muchísimo tiempo, estaba sustentada en algunos conceptos centrales: el Estado democrático republicano de gobierno, la independencia de los Poderes, el respeto a los actos contractuales y, fundamentalmente, la durabilidad, la extensión y la seguridad en materia legislativa. Esto último se abandonó; desde el año 2007 hemos cambiado un año sí y otro también. El Gobierno ha cambiado decisiones del propio Gobierno. Eso es lo que sorprende. Me van a decir que es porque las cosas

avanzan. Yo diría, entonces: tomen más tiempo para hacer las cosas, y háganlas bien.

El Capítulo III tiene que ver con países de baja o nula tributación. El que ha promovido esta herramienta fue el gobierno del Frente Amplio. En el año 2007, la reforma tributaria previó una carga impositiva distinta para los nacionales y los no nacionales y para los residentes y los no residentes, del 12 % y del 25 %, según se tratara del Impuesto a las Rentas de los No Residentes o del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, IRAE. ¿Eso qué hizo? Fomentó que mucha gente viniera desde otros lugares a establecerse en nuestro país. Entonces, si se generaron recursos, trabajo y recaudación, identificando a los beneficiarios finales y combatiendo el lavado de activos, el narcotráfico y el terrorismo, ¿por qué liquidar esto? ¡La OCDE no lo pide!

Además, hay otros aspectos en la iniciativa que son increíbles. Uno de ellos es que el Poder Ejecutivo establecerá cuáles son los países y las zonas de baja o nula tributación. O sea, nosotros vamos a salir a decir al mundo -lo que es bastante contradictorio con el argumento inicial que dice que Uruguay, como país pequeño, tiene que subvenirse a las formas que se establecen, bla, bla bla-: "Panamá, paraíso fiscal". Ahora bien, ¿se van a animar a decir que Gran Bretaña también lo es? ¿Se van a animar a decir que España y Estados Unidos de América tienen mecanismos de baja o nula tributación? Imagino que cuando Uruguay diga eso la corrida de la bolsa que habrá en Wall Street va a ser imparable. ¡Señores! ¡Un mínimo de seriedad!

Francamente, el Capítulo III, que establece modificaciones impositivas que nadie pide, ni la OCDE, confirma que el elemento central, entre otros, es el de controlar y recaudar, aunque sea violando la Constitución. Es así.

Por último, el Capítulo IV establece ajustes al régimen de precios de transferencia a la renta de las actividades económicas. En ese sentido, estamos de acuerdo.

Lo central de esto es que las decisiones que estamos adoptando no comprometen a una Administración ni a un partido político; comprometen el futuro del Uruguay. A los partidos de oposición no se les consultó a la hora de adoptar muchas de estas medidas. Varias las hemos acompañado por responsabilidad. Créaseme: no voy a infligir el agravio de pensar que alguien está en contra del interés nacional y del desarrollo del país. No. Tendremos diferentes visiones de cómo hacerlo. Nosotros entendemos que algunas de ellas son equivocadas o bastante contradictorias porque -repito- por un lado no se puede fomentar la inversión a través de exoneraciones fiscales y, por otro, decir que lo que no van a pagar acá por concepto de impuestos para venir a radicarse lo van a tener que pagar en sus países de origen. El esfuerzo para generar trabajo para los uruguayos lo hacemos nosotros; pues, entonces, que los beneficios se los paguen al fisco europeo.

Otro de los argumentos es el combate a la evasión. Uruguay es el país que tiene más baja evasión fiscal; alrededor del 13 %. Para que tengan una idea, Finlandia tiene un 16 % y Francia un 19 %.

(Suena el timbre indicador de tiempo)

SEÑOR PRESIDENTE (Gerardo Amarilla).- Ha finalizado el tiempo de que dispone el señor miembro informante en minoría.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Solicito que se le prorrogue el tiempo, señor presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Gerardo Amarilla).- Se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta en sesenta y uno: AFIRMATIVA.

Puede continuar el señor diputado Penadés.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- Agradezco al Cuerpo su paciencia al escucharme.

Decía, señor presidente, que el aspecto central de este proyecto es una visión estratégica de país a largo plazo, pero que nadie crea que será permanente. Los que hoy están fiscalizando porque quieren volver a llevar a sus países renta y dinero, cuando les empiece a ir bien comenzarán a hacer modificaciones y a utilizar otros argumentos, y la OCDE pasará a ser una de las tantas organizaciones cuyo nacimiento, cenit y caída vimos a través de la historia de la humanidad. ¿Cuál es la estrategia ante eso? ¿Nosotros creemos…? Porque hay que decir que también hay una cultura del *pobrismo*. Acá tiene que venir mucha gente a invertir, gente con mucha plata. Mientras que eso sea legal -cosa que no tendría ni que decirse, pero hasta a uno le entra el discurso de

que al que le va bien es medio ligero-, que vengan e inviertan. Así es como funciona el mundo. En Argentina, los Kirchner nos hicieron el homenaje de establecer las retenciones al campo y eso hizo que viniera al Uruguay la inversión más grande en materia agropecuaria. Como bien dijo el expresidente Batlle -una vez más recordado y honrado en este momento-: "Después de Hernandarias, Kirchner ha sido lo mejor que le ha pasado al Uruguay en materia agropecuaria". ¡Y es verdad! Ahora resulta que después de eso modificaron la política y otra vez vuelven a sus países, generándonos problemas algunos de ellos. Vamos a reconocer algo: en algún momento el Gobierno le va a tener que hacer un gran homenaje al presidente Macri -sé que alguno se va a martillar los dedos- porque, realmente, le salva al Gobierno la temporada turística. Ni qué hablar de eso. Además, en los primeros meses de su mandato ha desandado el camino del bloqueo, del permanente avasallamiento y maltrato a Uruguay. El último ejemplo es lo que sucedió con las pasteras en el río Uruguay: han tenido la honestidad intelectual de decir que Gualeguaychú contamina más que UPM. ¡A ver si en épocas de los hermanos del partido de gobierno se habría dicho! ¡A ver si cuando estaban los del bombo esto se hubiera dicho! Y es así; les guste o no les guste, es así.

Tenemos que darnos cuenta de que Uruguay debe llamar -por supuesto que con mecanismos transparentes y cristalinos; eso es obvio- a la inversión. Pero todo esto no está dando garantías. ¿Saben que está haciendo? Que muchos vayan a invertir a Paraguay, que es el nuevo modelo y *boom* de la región. En el Chaco paraguayo hay 1.000.000 de hectáreas compradas por uruguayos; muchas las tienen algunos que están acá cerca.

(Interrupción del señor representante Armando Castaingdebat)

——Me acota el diputado Castaingdebat -que de esto sabe muchísimo más que yo- que son 2.000.000 de hectáreas. ¡Claro, en esto también está la DGI, que espera que Paraguay avance para tirarse con los nacionales de aquel lado! Está bien que sea así; esas son las reglas de juego. Ahora, esto no mueve ni la aguja con relación a lo que vamos a tener que hacer con otros países.

Otro aspecto importante son las políticas con relación a las multinacionales. ¡Bienvenidas sean si vienen a invertir! Alguno ha dicho por aquí: "Miren que muchas de las medidas adoptadas no han tenido perjuicio". ¡Vayan a Maldonado y pregunten por el nivel de la construcción para ver si ha habido o no perjuicios! Estas no fueron las consecuencias primarias. Adviértase que el tratado de intercambio de información financiera con Argentina -que fue muy bien defendido por el Gobierno uruguayo; también lo decimos-, involucró ocho casos, cuatro de los cuales fueron rechazados. ¡Bien por el Gobierno uruguayo! Pero lo que echó a los inversores no fue eso; lo que los echó fue la firma del tratado. ¿Adónde se fueron? ¿A Argentina? ¡No! ¡Se fueron a Miami! Es en ese sentido que creemos que esto tiene una relación, una cadencia, que debe ser analizada en su totalidad.

Debemos tener en cuenta que a Uruguay muchas veces llegan inversiones -lo dijeron en la Comisión- de casualidad o de rebote, porque se enteran que hay, entre otras cosas, estabilidad, cuestión que hoy también se puede manejar como un bien o un patrimonio. En Uruguay eso es indiscutible; estaremos de acuerdo o en desacuerdo -hoy lo hemos sostenido con mucha vehemencia-, pero estabilidad hay. Lo que tiene que haber es fiel cumplimiento de la ley y de la Constitución. Esa es la principal garantía que busca todo el que piensa invertir o todo el quiere invertir porque es de nuestro país.

Para combatir la pobreza, para generar riqueza en un país como el nuestro, es esencial promover políticas de inversión de todo tipo, que sean transparentes, cristalinas, que tengan en cuenta el lavado de activos, etcétera. Es obvio que todo eso debe tenerse en cuenta. Pero lo fundamental es que haya políticas de inversión. Ahora, si por un lado adoptamos mecanismos por los cuales decimos a la gente: "Vengan que, además, les damos beneficios tributarios" y, por otro, se votan iniciativas como la que hoy se va a aprobar, por la cual se establece la obligatoriedad del intercambio automático de información tributaria con otros Estados sin la participación del Poder Judicial, de un juez que lo habilite, estamos vulnerando el Estado de derecho y la credibilidad del país. Yo no digo que no haya que hacerlo, pero si lo van a hacer, como decía un viejo cómico argentino, ¡háganlo bien! Y entonces, empiecen por modificar la Constitución.

A algunos se les iluminan los ojitos cuando hablamos de la modificación de la Constitución, pero no por razones santas.

(Interrupción del señor representante Óscar Groba)

——Muy bien hace la confesión el señor diputado Groba.

Lo cierto es que cuando se habla de la reforma constitucional y se avanza en este sentido, algunos ponen en tela de juicio el concepto de propiedad privada; no digo que sean todos. La realidad es que tienen todo el derecho a hacerlo. Miren que yo no digo que no tengan derecho a hacerlo o a decirlo, pero díganlo, sosténgalo claramente. Nosotros sostendremos nuestra posición, como lo estamos haciendo en esta sesión.

Por todos los motivos que hemos esgrimido, Todos Hacia Adelante va a votar por la negativa el proyecto en general. Votaremos el artículo 1º porque somos coherentes con la oportuna consideración del tratado de intercambio automático de información tributaria. Debo confesar algo: como se dio la particularidad de que entraron el proyecto y esto en el mismo momento, esa votación y esta manifiestan la voluntad de nuestro sector político de dialogar acerca de estos temas, de transitar un camino de elaboración de políticas a mediano y largo plazo. Adviértase que en el año 2019 tendremos otra revisión. Eso será unos meses antes de la elección y del posible cambio de gobierno, Dios mediante. ¿Se van a adoptar medidas sin consultar a los partidos de la oposición? ¿Qué se va a decir? ¿Que vamos a eliminar las políticas de zona franca y de puerto libre? Esa es una eventualidad que existe. De hecho, el subsecretario Ferreri reconoció en la Cámara -figura en la versión taquigráfica- que esto es dinámico. Y es dinámico desde el comienzo. Recuerden que en esta larga exposición dije que la primera exigencia de la OCDE eran doce, trece o catorce tratados de intercambio; luego, introdujo a los países relevantes y, ahora, refiere al intercambio automático. No me cabe la menor duda de que en el futuro -tengo todo el derecho a creerlo- vaya en la dirección que me preocupa, ya que puede terminar afectando los intereses y el desarrollo nacional.

Por los motivos que hemos esgrimido, vamos a votar en contra del proyecto de ley en general y vamos a acompañar algunos de sus artículos.

Nada más, señor presidente.

Muchas gracias.

8.- Licencias. Integración de la Cámara

SEÑOR PRESIDENTE (Gerardo Amarilla).- Dese cuenta del informe de la Comisión de Asuntos Internos relativo a la integración del Cuerpo.

(Se lee:)

"La Comisión de Asuntos Internos aconseja a la Cámara aprobar las siguientes resoluciones:

Licencia por motivos personales:

Del señor Representante Omar Lafluf Hebeich, por el día 17 de noviembre de 2016, convocándose al suplente siguiente, señor Julio Naumov.

Licencia en virtud de obligaciones notorias inherentes a su representación política:

Del señor Representante Nelson Larzábal, por el día 17 de noviembre de 2016, para asistir a la ceremonia de colocación de la piedra fundamental de la planta de faena de la Cooperativa Nacional de la Asociación de Façoneros de Pollos Unidos, a realizarse en la ciudad de San Jacinto, departamento de Canelones, convocándose a la suplente siguiente, señora Margarita Libschitz.

Licencia por motivos personales:

Del señor Representante Eduardo Rubio, por el día 17 de noviembre de 2016, convocándose al suplente siguiente, señor Walter Gonzalo Martínez.

Licencia en misión oficial:

Del señor Representante Jorge Pozzi, por los días 29 y 30 de noviembre de 2016, para participar de la reunión extraordinaria de la Comisión de Energía y Minas del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), a realizarse en la ciudad de Panamá, República de Panamá, convocándose al suplente siguiente, señor Roque F. Ramos Espíndola.

Licencia por motivos personales:

Del señor Representante José Carlos Mahía, por el día 17 de noviembre de 2016, convocándose al suplente siguiente, señor Eduardo Márquez.

Licencia por enfermedad:

Del señor Representante José Querejeta, por el día 24 de noviembre de 2016, convocándose a la suplente siguiente, señora Sonia Cayetano.

Licencia por motivos personales:

Del señor Representante Egardo Mier, por el día 17 de noviembre de 2016, convocándose a la suplente siguiente, señora Mabel Quintela".

——En discusión.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cincuenta y seis en cincuenta y nueve: AFIRMATIVA.

Quedan convocados los suplentes correspondientes, quienes se incorporarán a la Cámara en las fechas indicadas.

(ANTECEDENTES:)

"Montevideo, 16 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:
Por la presente solicito a usted licencia el día 17 de noviembre de 2016 por motivos personales.
Sin otro particular, le saluda muy atentamente,
OMAR LAFLUF
Representante por Río Negro".

"Montevideo, 16 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:
En consideración a la convocatoria que he recibido para integrar dicha Cámara en virtud de la licencia del Dr. Omar Lafluf Hebeich, comunico a usted mi renuncia por esta única vez.
Sin otro particular, saluda al señor presidente muy atentamente,
Carlos Mazzilli".

"Montevideo, 16 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:
En consideración a la convocatoria que he recibido, comunico mi renuncia por esta única vez.
Sin otro particular, le saluda muy atentamente,
Margarita Long".

"Montevideo, 16 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:
En consideración a la convocatoria que he recibido, comunico mi renuncia por esta única vez.
Sin otro particular, le saluda muy atentamente,
Edén Picart".

"Montevideo, 16 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:
En consideración a la convocatoria que he recibido, comunico mi renuncia por esta única vez.
Sin otro particular, le saluda muy atentamente,
Ana Musso".

"Montevideo, 16 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:
En consideración a la convocatoria que he recibido, comunico mi renuncia por esta única vez.
Sin otro particular, le saluda muy atentamente,
Óscar Zabaleta".

"Montevideo, 16 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:
En consideración a la convocatoria que he recibido, comunico mi renuncia por esta única vez.

Sin otro particular, saluda al señor presidente muy atentamente,

Silvia Pinazo".

"Comisión de Asuntos Internos

VISTO: La solicitud de licencia por motivos personales, del señor Representante por el departamento de Río Negro, Omar Lafluf Hebeich.

CONSIDERANDO: I) Que solicita se le conceda licencia por el día 17 de noviembre de 2016.

II) Que por esta única vez no aceptan la convocatoria de que han sido objeto los suplentes siguientes señores Carlos María Mazzilli, Margarita Long, Edén Picart, Ana Musso, Óscar Zabaleta y Silvia Pinazzo.

ATENTO: A lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución de la República y en el inciso tercero del artículo 1º de la Ley Nº 10.618, de 24 de mayo de 1945, en la redacción dada por el artículo 1º de la Ley Nº 17.827, de 14 de setiembre de 2004.

La Cámara de Representantes,

R E S U E L V E:

1) Concédese licencia por motivos personales al señor Representante por el departamento de Río Negro, Omar Lafluf Hebeich, por el día 17 de noviembre de 2016.

2) Acéptanse las denegatorias presentadas, por esta única vez, por los suplentes siguientes señores Carlos María Mazzilli, Margarita Long, Edén Picart, Ana Musso, Óscar Zabaleta y Silvia Pinazzo.

3) Convóquese por Secretaría para integrar la referida representación por el día indicado al suplente correspondiente siguiente de la Hoja de Votación Nº 201458, del Lema Partido Nacional, señor Julio Naumov.

Sala de la Comisión, 17 de noviembre de 2016.

ORQUÍDEA MINETTI, VALENTINA RAPELA, JOSÉ CARLOS MAHÍA".

"Montevideo, 16 de noviembre de 2016

Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente

De mi mayor consideración:

De acuerdo a lo establecido, solicito al Cuerpo que usted tan honorablemente preside, me conceda licencia para el día 17 del corriente por obligaciones notorias inherentes al cargo, para participar de la celebración de los 3 años de la fundación de la Cooperativa Nacional de Façoneros de Pollos Unidos y colocación de la piedra fundamental de su futura planta de faena.

Sin otro particular, le saluda muy cordialmente,

NELSON LARZÁBAL
Representante por Canelones".

"Montevideo, 16 de noviembre de 2016

Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente

De mi mayor consideración:

De acuerdo a la convocatoria que he recibido en virtud de la licencia solicitada por el señor Representante titular, comunico a usted mi renuncia por esta única vez a ocupar la banca.

Sin más, saluda atentamente,

Carlos Reyes".

"Comisión de Asuntos Internos

VISTO: La solicitud de licencia en virtud de obligaciones notorias inherentes a su representación política, del señor Representante por el departamento de Canelones, Nelson Larzábal, para asistir a la ceremonia de colocación de la piedra fundamental de la planta de faena de la Cooperativa Nacional de Façoneros de Pollos Unidos, a realizarse en la ciudad de San Jacinto, departamento de Canelones.

CONSIDERANDO: I) Que solicita se le conceda licencia por el día 17 de noviembre de 2016.

II) Que por esta única vez no acepta la convocatoria de que ha sido objeto el suplente siguiente señor Carlos Reyes.

ATENTO: A lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución de la República y en el literal D) del inciso segundo del artículo 1º de la Ley Nº 10.618, de 24 de mayo de 1945, en la redacción dada por el artículo 1º de la Ley Nº 17.827, de 14 de setiembre de 2004.

La Cámara de Representantes,

R E S U E L V E:

1) Concédese licencia en virtud de obligaciones notorias inherentes a su representación política al señor Representante por el departamento de Canelones, Nelson Larzábal, por el día 17 de noviembre de 2016, para asistir a la ceremonia de colocación de la piedra fundamental de la planta de

faena de la Cooperativa Nacional de Façoneros de Pollos Unidos, a realizarse en la ciudad de San Jacinto, departamento de Canelones.

2) Acéptase la denegatoria presentada, por esta única vez, por el suplente siguiente señor Carlos Reyes.

3) Convóquese por Secretaría para integrar la referida representación por el día indicado a la suplente correspondiente siguiente de la Hoja de Votación Nº 609, del Lema Partido Frente Amplio, señora Margarita Libschitz.

Sala de la Comisión, 17 de noviembre de 2016.

ORQUÍDEA MINETTI, VALENTINA RAPELA, JOSÉ CARLOS MAHÍA".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente, el Representante Nacional Eduardo Rubio se dirige a usted para solicitar licencia en la fecha 17 de noviembre de 2016 por motivos personales.

Sin más, saluda atentamente,

EDUARDO RUBIO
Representante por Montevideo".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente dejo constancia que ante el importante quebranto de salud, el compañero Julio González, primer suplente de la línea a diputado, se encuentra momentáneamente impedido de firmar el desistimiento por única vez a la convocatoria.

Sin más, le saluda muy atentamente,

Eduardo Rubio".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente, la segunda suplente de la línea a Diputado del Representante Nacional Eduardo Rubio, profesora Romy Silva, se dirige a usted para comunicar que no acepta la convocatoria por única vez por motivos personales.

Sin más, saluda atentamente,

Romy Silva".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente, el tercer suplente de la primera línea a Diputado del Representante Nacional Eduardo Rubio, Carlos Pérez, se dirige a usted para comunicar que no acepta la convocatoria por única vez por motivos personales.

Sin más, saluda atentamente.

Carlos Pérez".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente, el titular de la segunda línea a Diputado del Representante Nacional Eduardo Rubio, José Fernández Vázquez, se dirige a usted para comunicar que no acepta la convocatoria por única vez por motivos personales.

Sin más, saluda atentamente.

José Fernando Vázquez".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente, la primera suplente de la segunda línea a Diputado del Representante Nacional Eduardo Rubio, María de los Ángeles Balparda, se dirige a usted para comunicar que no acepta la convocatoria por única vez por motivos personales.

Sin otro particular, saluda al señor presidente muy atentamente,

María de Los Ángeles Balparda".

"Comisión de Asuntos Internos

VISTO: La solicitud de licencia por motivos personales, del señor Representante por el departamento de Montevideo, Eduardo Rubio.

CONSIDERANDO: I) Que solicita se le conceda licencia por el día 17 de noviembre de 2016.

II) Que por esta única vez no aceptan la convocatoria de que han sido objeto los suplentes siguientes señores Julio César González Colina, Romy Saron Silva, Carlos Pérez, José Fernando Vázquez y María de los Ángeles Balparda.

ATENTO: A lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución de la República y en el inciso tercero del artículo 1º de la Ley Nº 10.618, de 24 de mayo de 1945, en la redacción dada por el artículo 1º de la Ley Nº 17.827, de 14 de setiembre de 2004.

La Cámara de Representantes,

R E S U E L V E:

1) Concédese licencia por motivos personales al señor Representante por el departamento de Montevideo, Eduardo Rubio, por el día 17 de noviembre de 2016.

2) Acéptanse las denegatorias presentadas, por esta única vez, por los suplentes siguientes señores Julio César González Colina, Romy Saron Silva, Carlos Pérez, José Fernando Vázquez y María de los Ángeles Balparda.

3) Convóquese por Secretaría para integrar la referida representación por el día indicado al suplente correspondiente siguiente de la Hoja de Votación Nº 326, del Lema Partido Asamblea Popular, señor Walter Gonzalo Martínez.

Sala de la Comisión, 17 de noviembre de 2016.

ORQUÍDEA MINETTI, VALENTINA RAPELA, JOSÉ CARLOS MAHÍA".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

De acuerdo a lo establecido en la Ley N° 17.827, solicito al Cuerpo que tan dignamente preside, se sirva concederme el uso de licencia por los días 29 y 30 de noviembre del presente año, dado que he sido convocado por el Parlamento Latinoamericano a la reunión Extraordinaria de la Comisión de Energía y Minas para la celebración del Seminario Regional sobre los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) titulado "Alcanzando los ODS reduciendo la desigualdad en y entre los países: El rol de los parlamentarios", que se realizará en la Sede Permanente del Parlamento Latinoamericano, el día 1° de diciembre, en Panamá, República de Panamá. (Se adjunta invitación).

Se adjunta itinerario de vuelo.

Sin otro particular, saluda al señor presidente muy atentamente,

JORGE POZZI
Representante por Montevideo".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente comunico a usted que por esta única vez no he de aceptar la convocatoria de la cual he sido objeto, en virtud de la licencia solicitada por el señor Representante Jorge Pozzi desde el 29 al 30 de noviembre.

Sin otro particular, saluda al señor presidente muy atentamente,

Mónica Díaz".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente comunico a usted que por esta única vez no he de aceptar la convocatoria de la cual he sido objeto, en virtud de la licencia solicitada por el señor Representante Jorge Pozzi desde el 29 al 30 de noviembre.

Sin otro particular, saluda al señor presidente muy atentamente,

Jorge Rodríguez".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente comunico a usted que por esta única vez no he de aceptar la convocatoria de la cual he sido objeto, en virtud de la licencia solicitada por el señor Representante Jorge Pozzi desde el 29 al 30 de noviembre.

Sin otro particular, saluda al señor presidente muy atentamente,

Matías Rodríguez".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente comunico a usted que por esta única vez no he de aceptar la convocatoria de la cual he sido objeto.

Sin más, lo saluda atentamente,

Julio Pérez".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente comunico a usted que por esta única vez no he de aceptar la convocatoria de la cual he sido objeto.

Sin más, lo saluda atentamente,

Jacqueline Ubal".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente comunico a usted que por esta única vez no he de aceptar la convocatoria de la cual he sido objeto, en virtud de la licencia solicitada por el señor Representante Jorge Pozzi.

Sin más, le saluda atentamente,

Elizabeth Villalba".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente comunico a usted que por esta única vez no he de aceptar la convocatoria de la cual he sido objeto, en virtud de la licencia solicitada por el señor Representante Jorge Pozzi.

Sin más, le saluda atentamente,

Dari Mendiondo".

"Comisión de Asuntos Internos

VISTO: La solicitud de licencia para viajar al exterior en misión oficial, del señor Representante por el departamento de Montevideo, Jorge Pozzi, para participar de la reunión extraordinaria de la Comisión de Energía y Minas del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), a realizarse en la ciudad de Panamá, República de Panamá.

CONSIDERANDO: I) Que solicita se le conceda licencia por los días 29 y 30 de noviembre de 2016.

II) Que por esta única vez no aceptan la convocatoria de que han sido objeto los suplentes siguientes señores Mónica Díaz, Jorge Rodríguez, Matías Rodríguez, Julio Pérez, Jacqueline Ubal, Elizabeth Villalba y Dari Mendiondo.

ATENTO: A lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución de la República y en el literal C) del inciso segundo del artículo 1º de la Ley Nº 10.618, de 24 de mayo de 1945, en la redacción dada por el artículo 1º de la Ley Nº 17.827, de 14 de setiembre de 2004.

La Cámara de Representantes,

R E S U E L V E:

1) Concédese licencia para viajar al exterior en misión oficial al señor Representante por el departamento de Montevideo, Jorge Pozzi, por los días 29 y 30 de noviembre de 2016, para participar de la reunión extraordinaria de la Comisión de Energía y Minas del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), a realizarse en la ciudad de Panamá, República de Panamá.

2) Acéptanse las renuncias presentadas, por esta única vez, por los suplentes siguientes señores Mónica Díaz, Jorge Rodríguez, Matías Rodríguez, Julio Pérez, Jacqueline Ubal, Elizabeth Villalba y Dari Mendiondo.

3) Convóquese por Secretaría para integrar la referida representación por los mencionados días al suplente correspondiente siguiente de la Hoja de Votación Nº 99738, del Lema Partido Frente Amplio, señor Roque F. Ramos Espíndola.

Sala de la Comisión, 17 de noviembre de 2016.

ORQUÍDEA MINETTI, VALENTINA RAPELA, JOSÉ CARLOS MAHÍA".

"Montevideo, 16 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente solicito al Cuerpo que usted preside, licencia por el día 17 de noviembre por

motivos personales, y la convocatoria de mi suplente correspondiente.

Sin más, saluda atentamente,

JOSÉ CARLOS MAHÍA
Representante por Canelones".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Comunico que por esta única vez no he de aceptar la convocatoria de la cual he sido objeto.

Sin más, saluda atentamente,

Gabriela Garrido".

"Comisión de Asuntos Internos

VISTO: La solicitud de licencia por motivos personales, del señor Representante por el departamento de Canelones, José Carlos Mahía.

CONSIDERANDO: I) Que solicita se le conceda licencia por el día 17 de noviembre de 2016.

II) Que por esta única vez no acepta la convocatoria de que ha sido objeto la suplente siguiente, señora Gabriela Garrido.

ATENTO: A lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución de la República y en el inciso tercero del artículo 1º de la Ley Nº 10.618, de 24 de mayo de 1945, en la redacción dada por el artículo 1º de la Ley Nº 17.827, de 14 de setiembre de 2004.

La Cámara de Representantes,

R E S U E L V E:

1) Concédese licencia por motivos personales al señor Representante por el departamento de Canelones, José Carlos Mahía, por el día 17 de noviembre de 2016.

2) Acéptase la denegatoria presentada, por esta única vez, por la suplente siguiente, señora Gabriela Garrido.

3) Convóquese por Secretaría para integrar la referida representación por el día indicado al suplente correspondiente siguiente de la Hoja de Votación Nº 2121, del Lema Partido Frente Amplio, señor Eduardo Márquez.

Sala de la Comisión, 17 de noviembre de 2016.

ORQUÍDEA MINETTI, VALENTINA RAPELA, JOSÉ CARLOS MAHÍA".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente solicito al Cuerpo que usted preside, licencia por motivos médicos por el día 24 del corriente, solicitando se convoque al suplente respectivo.

Se adjunta el correspondiente certificado.

Sin más, saluda atentamente,

JOSÉ MARÍA QUEREJETA
Representante por Montevideo".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente le comunico que renuncio por única vez a la convocatoria de la que he sido objeto para ocupar la banca.

Sin más, saluda atentamente,

Wilfredo Rodríguez".

"Comisión de Asuntos Internos

VISTO: La solicitud de licencia por enfermedad, del señor Representante por el departamento de Montevideo, José Querejeta.

CONSIDERANDO: I) Que solicita se le conceda licencia por el día 24 de noviembre de 2016.

II) Que por esta única vez no acepta la convocatoria de que ha sido objeto el suplente siguiente señor Wilfredo Rodríguez.

ATENTO: A lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución de la República y en el literal A) del inciso segundo del artículo 1º de la Ley Nº 10.618, de 24 de mayo de 1945, en la redacción dada por el artículo 1º de la Ley Nº 17.827, de 14 de setiembre de 2004.

La Cámara de Representantes,

R E S U E L V E:

1) Concédese licencia por enfermedad al señor Representante por el departamento de Montevideo, José Querejeta, por el día 24 de noviembre de 2016.

2) Acéptase la denegatoria presentada, por esta única vez, por el suplente siguiente señor Wilfredo Rodríguez.

3) Convóquese por Secretaría para integrar la referida representación por el día indicado a la suplente correspondiente siguiente de la Hoja de Votación Nº 711, del Lema Partido Frente Amplio, señora Sonia Cayetano.

Sala de la Comisión, 17 de noviembre de 2016.

ORQUÍDEA MINETTI, VALENTINA RAPELA, JOSÉ CARLOS MAHÍA".

"Montevideo, 16 de noviembre de 2016

Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente solicito licencia por el día 17 de noviembre de 2016, por motivos personales.

Sin otro particular, le saluda atentamente,

EGARDO MIER
Representante por Treinta y Tres".

"Comisión de Asuntos Internos

VISTO: La solicitud de licencia por motivos personales, del señor Representante por el departamento de Treinta y Tres, Egardo Mier.

CONSIDERANDO: Que solicita se le conceda licencia por el día 17 de noviembre de 2016.

ATENTO: A lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución de la República y en el inciso tercero del artículo 1º de la Ley Nº 10.618, de 24 de mayo de 1945, en la redacción dada por el artículo 1º de la Ley Nº 17.827, de 14 de setiembre de 2004.

La Cámara de Representantes,

R E S U E L V E:

1) Concédese licencia por motivos personales al señor Representante por el departamento de Treinta y Tres, Egardo Mier, por el día 17 de noviembre de 2016.

2) Convóquese por Secretaría para integrar la referida representación por el día indicado a la suplente correspondiente siguiente de la Hoja de Votación Nº 88, del Lema Partido Nacional, señora Mabel Quintela.

Sala de la Comisión, 17 de noviembre de 2016.

ORQUÍDEA MINETTI, VALENTINA RAPELA, JOSÉ CARLOS MAHÍA".

9.- Transparencia fiscal internacional y de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. (Se establecen normas de convergencia con los estándares internacionales).

——Continúa la consideración del asunto motivo de la convocatoria.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE (Gerardo Amarilla).- Tiene la palabra el señor miembro informante en mayoría.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Gracias, señor presidente:

En nuestro informe inicial dijimos que íbamos a evitar las disputas respecto a gobiernos anteriores y a los proyectos de país que cada uno tenía, pero no creo que podamos hacerlo porque gran parte de la exposición anterior ha hecho referencia a nuestros gobiernos y a lo que hemos hecho en los tres períodos. Por supuesto, son gobiernos en los cuales se ha producido el mayor crecimiento del país de toda la historia -tomando en cuenta esos períodos de diez años-, fundamentalmente en inversión nacional y extranjera, pública y privada. Refiriéndonos en particular a la inversión extranjera, cabe señalar que ha crecido como nunca y ha tenido una participación muy importante en el total de la inversión y en el producto bruto interno lo que, a su vez, ha generado mayor crecimiento.

Esto ha sucedido en el marco de leyes de promoción, entre las cuales también incluimos la reforma tributaria. Podemos repasar algunas de las versiones taquigráficas de cuando, en diciembre de 2006, votamos en el Parlamento la reforma tributaria, y constatar cómo se auguraba que era el fin de la inversión extranjera en nuestro país. A eso me remito.

De cualquier manera, quiero aclarar algunos términos, porque hubo errores en la exposición del diputado preopinante. Es cierto que hay una revisión prevista para el primer semestre de 2019, pero nada tiene que ver con la iniciativa BEPS, relativa al control de la evasión fiscal, sino que es la denominada Fase 3, en la que se analizará la efectividad del país para el intercambio de información a requerimiento en lo que avance de 2016 a 2018, sumado a los nuevos términos de referencia y, en particular, teniendo en

cuenta el marco normativo, la posibilidad de identificar el beneficiario final.

O sea que en esa revisión de 2019 no está en riesgo nuestro sistema de promoción de inversiones. Pero tampoco estará en riesgo después de 2019, porque lo importante para determinar la existencia y la vigencia de los regímenes de promoción de inversiones -y en eso trabajó, trabaja y trabajará nuestro gobierno- es la sustancia y la transparencia de esos regímenes especiales. En particular, hemos presentado un proyecto de modificación de la Ley de Zonas Francas que tiende a eso: a dar sustancia y transparencia a las operaciones. Por supuesto que será objetable si en las zonas francas hay empresas de papel, como existieron en el pasado, que no eran controladas por el régimen de zonas francas existente. Por supuesto que en ese caso tenemos -al igual que otros países de la región- regímenes especiales de promoción, pero si hay sustancia y transparencia no pueden ser consideradas jurisdicciones de baja tributación.

Es curioso que cuando seguimos lo que plantea la OCDE parece que estamos perdiendo soberanía nacional y quedamos subordinados a lo que mandan los grandes países centrales, pero cuando tenemos normas propias resulta que es por la voracidad fiscal de nuestro gobierno, aunque apele a ellas para tener una mejor fiscalización y evitar la evasión tributaria, que parece aquí querer defenderse.

Se habla de violación de la Constitución. En una intervención más profunda hablaremos sobre este tema, pero se dice que violamos la Constitución porque la administración tributaria podría conocer, bajo secreto, solamente los saldos, no los movimientos. Para conocer los movimientos se deberá requerir la intervención judicial, pero estamos hablando solo de conocer los saldos, que es lo que prevé esta normativa en sus artículos 1º y 2º. Aclaramos que en el artículo 2º, en el que incluimos a los residentes, también es obligación de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal el conocimiento de todos los residentes y no residentes en el país. Por lo tanto, un país extranjero también le podría pedir a Uruguay información de los saldos de las cuentas de residentes de nuestro país porque le puede interesar controlar. Y si diéramos la información a ese país, por una razón de soberanía, ¿no deberíamos darle las mismas posibilidades a nuestra administración tributaria?

Gracias.

SEÑOR GROBA (Óscar).- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE (Gerardo Amarilla).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR GROBA (Óscar).- Señor presidente: pedí la palabra, fundamentalmente, para contestar algunas alusiones políticas en materia de transparencia que se han hecho al gobierno del Frente Amplio y al Frente Amplio, que son insólitas y rechazamos de plano. Es larga la lista de alusiones que se hicieron en la intervención del miembro informante en minoría.

Así como digo esto, también quiero señalar que el diputado que hizo ese informe ha dado una serie de señales que no han caído en saco roto. En la última parte de su intervención, el señor representante ha dado opiniones sobre las medidas para combatir la pobreza.

Señor presidente: lo único que ha hecho el Frente Amplio en este período han sido milagros respecto a la situación en la cual encontramos el país en todos los órdenes. Y se han hecho en once años, que en la vida de una nación es un abrir y cerrar de ojos. Digo esto no solo por la agenda de derechos civiles -que ha sido muy extensa y no nos va a dar el tiempo para enumerarla-, sino por lo que se ha hecho en materia de inversiones, de crecimiento, de esclarecimiento de las enormes dudas que tenían el sistema financiero y la plaza financiera en el Uruguay, entre otras cosas. Esas decisiones de nuestro gobierno del Frente Amplio han permitido que pudieran llegar inversiones con seguridad, generando el trabajo que todos reconocemos, que la gente reconoce, no solo el Frente Amplio. Ni hablar de lo que se ha hecho en materia impositiva y de fuentes de trabajo; podemos hacer una larga lista, comparando la situación con aquella en la que estábamos. En materia de política de salarios y de su funcionamiento en el sector público y privado también se ha avanzado mucho.

Por lo tanto, lo que ha hecho el Frente Amplio en estos once años es incuestionable. Decimos que es un milagro porque la gente desde fuera del país expresa: "No puede ser que el Frente Amplio, en solo once

años, haya generado toda esa agenda de derechos que hoy existe, además de las mejoras notorias en materia económica y desde todo punto de vista". Pero lo ha hecho; lo hemos hecho entre todos. No vamos a decir que lo hemos hecho solos. En los ámbitos presupuestales y en cada rendición de cuentas la oposición también hizo sus aportes y corrigió algunos textos, lo que ha ayudado al crecimiento. Pero nosotros tenemos un programa, lo aplicamos y el resultado es este. Por lo tanto, rechazamos de plano las alusiones políticas que se han hecho en contrario.

Vuelvo al principio: no han caído en saco roto las medidas para combatir la pobreza que sugirió el miembro informante en minoría. Es más: vamos a analizar esa lección que acaba de darnos, repasando los años noventa, cuando su partido fue gobierno.

(Interrupciones.- Respuesta del orador)

——En definitiva, vamos a repasar cómo combatir la pobreza y, tal vez, si es necesario y razonable, incorporaremos algunos de esos elementos.

Muchas gracias, señor presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Gerardo Amarilla).- Tiene la palabra el miembro informante en minoría, señor diputado Conrado Rodríguez.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Señor presidente: en la presente sesión se trae a discusión este proyecto de ley que, como bien dijo el señor miembro informante en minoría, diputado Gustavo Penadés, es bastante complejo.

Los distintos académicos que concurrieron a la Comisión de Hacienda han arrojado luz sobre los diferentes aspectos y capítulos de este proyecto.

Lo primero que tenemos que hacer es una advertencia acerca del título. Se habla de transparencia fiscal internacional, de prevención del lavado de activos y de financiamiento del terrorismo. Con este título, parece que aquellos que no vamos a votar este proyecto de ley estamos a favor de estas actividades: el terrorismo y el lavado de activos. Obviamente, lejos de eso está nuestra intención.

Entendemos que este proyecto de ley, en lugar de luchar contra el terrorismo o el lavado de activos, básicamente, permite a la DGI una mayor recaudar más que en la actualidad. A nuestro juicio, tiene un fin meramente recaudatorio. Más allá de que hay otras normas que han sido establecidas en foros internacionales, como la OCDE, en el Capítulo I se otorga a la DGI, a la administración tributaria, la posibilidad de recaudar más.

También se habilita a que la DGI pueda saber a ciencia cierta cada cosa que hace el ciudadano, puede inmiscuirse en uno de los derechos más sagrados, que está establecido en la Constitución de la República, como el derecho a la intimidad. En ese marco, se están dando superfacultades o superpoderes a la Dirección General Impositiva para operar como una especie de Gran Hermano y fijarse en cada cosa que cada uno de nosotros hace en la esfera de su privacidad.

El principio que se ha mencionado, el derecho a la intimidad, consagrado en el artículo 28 de la Constitución de la República, está establecido desde el año 1830, en aquella Carta que determina un modelo liberal, con filosofía y concepción liberales en cuanto a la consagración de derechos personales para los individuos y ciudadanos de este país. Desde aquel entonces hasta hoy, siempre se ha entendido que hay determinada esfera del individuo en la que el Estado no se puede inmiscuir. Solo puede hacerlo en algunas circunstancias que, sabiamente, también determina la Constitución en su artículo 7º, que establece que se pueden limitar algunos derechos fundamentales de los ciudadanos siempre y cuando existan razones de interés general.

Sinceramente, creemos que este proyecto de ley no se basa en ningún tipo de razón de interés general; lo dijimos en la Comisión de Hacienda. No basta que a último momento, cuando comenzaba la votación, se le pusiera el rótulo de interés general para que, efectivamente, lo tenga.

El interés general debe estar demostrado. El interés general debe estar en la exposición de motivos. Tenemos que saber qué interés general se está tutelando a través de este proyecto de ley. ¿Es acaso el fin recaudatorio de la DGI el que está tutelando? ¿Ese es el interés general que se nos quiere hacer ver en el artículo 1°?

Pensamos que el rótulo que se puso a último momento en la comisión nada tiene que ver con el espíritu de este proyecto que, a partir de lo establecido en su Capítulo I, básicamente se inmiscuye en la vida personal de los ciudadanos.

Antes teníamos la salvaguarda de un Estado de derecho en el cual se tenía que ir a la Justicia para que esta determinara si se levantaba el secreto bancario; inclusive, en algunas leyes se establecía en qué ocasiones se podía hacer. Ahora se va a hacer directamente; se va a informar no solo el saldo final de las cuentas de cada uno de los ciudadanos de este país sino también los promedios anuales. Se dice que no se va a saber los movimientos que se hagan en cada una de las cuentas y que de ese modo se preserva el secreto bancario, pero si se puede saber el promedio anual y mensual, obviamente, eso no está resguardado. Entonces, este proyecto de ley pone como centro al Estado y no al individuo, al ciudadano.

Señor presidente: creemos que gran parte de los artículos del Capítulo I son neta y claramente inconstitucionales, cualquiera sea la forma con que se quiera denominar esto, ya sea interés general u otra. Sin duda, la doctrina y la jurisprudencia abonan lo que estoy diciendo en este momento. En ese sentido, hay sentencias de la Suprema Corte de Justicia que establecen que no basta el mero rótulo o l etiqueta de interés general.

(Ocupa la Presidencia el señor representante Felipe Carballo)

——También lo sostiene el profesor Augusto Durán Martínez, quien en una conferencia que dictó sobre los límites constitucionales del poder político, marcando las diferencias entre el interés público y el general, señalaba:

"1. Otro aspecto que me interesa destacar es la confusión que se produce a menudo entre interés público e interés general.

2. El artículo 7 de la Constitución luego de declarar el derecho a la protección en el goce de la vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad, admite la privación de esos derechos solo por ley dictada por razones de interés general. [...]

El interés general es, así, límite y motor del poder público. El poder público está al servicio de ese interés general, no es su dueño ni lo puede inventar. Interés general es un concepto jurídico indeterminado, existe o no. Si no existe, la ley que se dicta con su invocación es inconstitucional y así debe ser declarada por la Suprema Corte de Justicia [...]".

Y para abonar esto, más adelante, agregaba: "En el plano interno, la Suprema Corte de Justicia es nuestro juez constitucional, pero también nuestro supremo juez de derechos humanos".

También hacía referencia a una sentencia de la Suprema Corte de Justicia que, precisamente, define el interés general y establece que no basta el mero rótulo o la etiqueta para poder establecerlo. Esa sentencia expresa: "No será suficiente que la ley invoque un interés general, no bastará la etiqueta legislativa: la justicia puede examinar las razones invocadas. [...] No bastará la etiqueta en la ley: la ley debe responder a ese motivo [...]".

Esta sentencia de la Suprema Corte, que es del año 1986, representó un *leading case* y confirma lo que estoy diciendo. En ella se establece lo siguiente: "La Constitución confiere al legislador una discrecionalidad limitada. Recordando los debates de la comisión de 1934 expresa que no es suficiente que una ley invoque razones de interés general, sino que es prescindible de la 'etiqueta legislativa', debiendo la Corte analizar si las mismas efectivamente existieron [...].- La Corte está habilitada a apreciar si la ley cumple con tal fin".

Por lo tanto, señor presidente, a pesar de que la invocación al interés general no está en la exposición de motivos ni apareció durante su discusión y de que los distintos académicos nos advirtieron que, formalmente, esa disposición no existía, la agregaron a último momento y con ello pretenden limitar derechos fundamentales de los ciudadanos.

El señor diputado Gustavo Penadés decía, con mucha razón, que varios de los compromisos que se están generando a través de este proyecto exceden de forma impresionante lo que se acordó en el ámbito de la OCDE. Se hace referencia a los depósitos y a sus montos; la OCDE no pide que haya un intercambio de información automático con respecto a depósitos menores a US$ 250.000 para cuentas preexistentes vinculadas a empresas. Pero aun sabiendo que existe esa ordenanza de la OCDE, se quiso ir más allá y afectar la esfera personal de todos los ciudadanos.

En esta iniciativa se pretendió establecer una salvaguarda, en el sentido de que el Poder Ejecutivo puede definir las situaciones que son de bajo riesgo

fiscal y fijar algunos montos. Pero, a todas luces, esto no está fijado clara y expresamente en el texto.

Lo expuesto deja en evidencia que hay una cantidad de disposiciones que, sin duda, exceden los requerimientos de la OCDE, y por eso nos parece que no tiene ningún sentido votar este proyecto.

En representación del Partido Colorado, hemos hecho un estudio pormenorizado de todos los aspectos constitucionales involucrados. Sin duda -como ya se ha dicho-, se violan las garantías de los individuos; se viola el artículo 28 de la Constitución; se están violentando el artículo 66 de la Carta, relativo a la debida defensa, y también el artículo 332.

El intercambio de información tributaria, por el que ahora se quiere incorporar no solo a los no residentes sino también a los residentes, sin duda está violentando estos principios constitucionales.

El artículo 2º del Capítulo I no es una exigencia de la OCDE. Con esta medida se quiere ir más allá de lo que nos piden los organismos internacionales. Obviamente, esto tiene un solo fin: recaudar más; eso está más que claro.

Varios expertos concurrieron a la Comisión de Hacienda y nos ilustraron sobre los derechos fundamentales que aquí son violentados. Por ejemplo, el doctor Andrés Blanco, catedrático de Derecho Financiero de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, dijo claramente: "El problema que advierto [...] es que las obligaciones internacionales que asume Uruguay en materia de intercambio automático de información pueden colisionar con ciertas disposiciones de la Constitución de la República [...]. En particular, nuestra doctrina y la jurisprudencia de nuestro país, desde hace mucho tiempo, han sostenido en forma muy firme que todo acto administrativo, expreso o implícito, que causa perjuicio a un particular, tiene que estar precedido en su dictado a una vista previa dada a esa persona afectada por el acto administrativo, para que la persona pueda decir cualquier cosa respecto a ese posible acto que se está dictando. Esto incluye a los intercambios de información, porque estos no son absolutos [...]".

Más adelante, agregó: "Quiero sentar la advertencia de que Uruguay está asumiendo acuerdos de información automática que van en contra de la doctrina y de la jurisprudencia respecto al alcance de la Constitución uruguaya, lo cual podría determinar objeciones de constitucionalidad a esas leyes, una vez que se incorporen como instrumentos de ratificación a la legislación interna de nuestro país o interpretaciones posteriores por parte de la doctrina o de los tribunales en cuanto a que las obligaciones asumidas en ese tratado son sin perjuicio de las disposiciones constitucionales internas de Uruguay, que, obviamente, ningún tratado puede vulnerar. Este último comentario refiere a un efecto colateral que tienen los intercambios de información".

Estas normas extralimitan los poderes de la DGI, invadiendo la esfera de libertad reservada por la Constitución a los individuos. Eso es lo que ocurre con el derecho a la intimidad, que ha cedido ante determinadas leyes que sí han establecido el interés general, como la lucha contra determinados delitos o contra el crimen organizado. En todos estos casos siempre hay habilitación de un juez. Sin embargo, en este proyecto de ley no se prevé la habilitación de un juez, por lo cual no hay garantía para los individuos de que esa información no vaya a ser utilizada con fines diferentes a los establecidos.

Se podrá decir que las exigencias de la OCDE justifican la adopción de medidas a efectos de evitar ser incluidos en listas negras o grises, que conllevarían determinadas consecuencias negativas para nuestro país. Lo claro es que este aserto no tiene ninguna validez en cuanto a los residentes uruguayos. Como ya dijimos, la OCDE no obliga a Uruguay a aprobar la transferencia automática a la DGI de información bancaria de residentes uruguayos. Ningún interés general puede está presente. Entonces, no puede decirse que el interés general al que refiere el artículo 1º es para una cosa y no para otra. La expresión relativa al interés general que se ha incorporado a este artículo se intentó trasladarla a todo el proyecto de ley. Sin embargo, nosotros creemos fervientemente que gran parte de la exposición de motivos de este proyecto de ley no está guiada por el interés general.

Nos asombran los superpoderes que se han dado de forma consecuente a la DGI, sin una contrapartida para los contribuyentes. Eso nos genera algunos reparos. Lo explicó muy bien el doctor Leonardo Costa en la Comisión, pero ello no se refleja en el proyecto de ley. En la medida en que nuestro país necesita fomentar la captación de capitales extranjeros para

impulsar la inversión y, con ella, el trabajo nacional, la extralimitación de estos acuerdos perjudica notoriamente los intereses del Uruguay.

En la Comisión de Hacienda también se preguntó al subsecretario de Economía y Finanzas, contador Pablo Ferreri, si la supresión del secreto bancario a los residentes estaba establecida por la OCDE y dijo clara y enfáticamente que no. De modo que con la exigencia que se está poniendo a los ciudadanos uruguayos con respecto a su administración tributaria, sin duda se pretende recaudar más y vigilar a los ciudadanos en su esfera personal y particular.

Entendemos que el Estado debe adoptar determinadas normas internacionales para no quedar fuera del sistema, pero ello de ningún modo puede implicar que se vulneren principios y derechos constitucionales consagrados en 1830, que llegan hasta la actualidad. Esta violación lleva a mi bancada a no acompañar este proyecto de ley. Lo votaremos en general en por la negativa, sin perjuicio de acompañar el Capítulo IV. En todo caso, seguiremos la discusión y el debate.

Señor presidente: está muy claro que a través de esta iniciativa se violan principios constitucionales; lo dijeron todos los académicos que fueron a la Comisión de Hacienda. Por otro lado, nos estamos excediendo de los marcos que establece la OCDE.

Creemos que hay quienes quieren ser más realistas que el rey. Esta solución no nos parece adecuada para el país, porque sin duda vulnera y violenta la posibilidad de que los uruguayos vivan mejor.

Muchas gracias.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor miembro informante en mayoría.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Señor presidente: quedó pendiente hacer una aclaración referente a la intervención anterior, respecto a Paraguay.

Este año Paraguay ingresó al Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales; por lo tanto, en los próximos años deberá someterse a los mismos estándares de transparencia, en el marco de la Fase 3, que para Uruguay será en 2019. Entonces, las ventajas comparativas de no estar vinculado a las exigencias internacionales quedan descartadas. El país vecino tendrá las mismas obligaciones que nosotros, como todos los países y jurisdicciones que poco a poco se vayan incorporando.

Ha habido distintas intervenciones relativas a que las normas internacionales de la OCDE establecen que se puede conocer los saldos de las cuentas bancarias mayores a US$ 250.000. Esto es exclusivamente para cuentas preexistentes y respecto de personas jurídicas y entidades residentes en el exterior; no es para personas físicas ni para cuentas posteriores al 31 de diciembre de 2016.

Estas son las aclaraciones que teníamos para hacer respecto a las intervenciones anteriores.

Más adelante consideraremos lo relativo a la constitucionalidad, porque en una intervención de pocos minutos es imposible desarrollarlo. Tenemos argumentos suficientes para afirmar que las disposiciones que permiten conocer los saldos anuales, finales o de promedio, que siguen bajo el régimen del secreto bancario o tributario -con las mismas normas que el secreto bancario y tributario-, se establecen a los solos efectos de cumplir con la misión de la DGI. Por supuesto -no descubrimos en esta sesión-, su misión es recaudar de la forma más eficiente posible para solventar todas las políticas públicas que tiene el Estado. No es ninguna novedad, pero no es ese el fin último de este proyecto, sino cuidar las bases imponibles que nos corresponden en los impuestos que tienen que ver con las relaciones internacionales.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado Iván Posada.

SEÑOR POSADA (Iván).- Señor presidente: la vinculación de nuestro país con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha sido, sin duda, un tema de permanente debate en distintos foros, y particularmente en el ámbito parlamentario.

Esta situación, como bien se dijo antes, tiene su principal punto de referencia en la inclusión, en 2009, de Uruguay en una lista negra, conjuntamente con Costa Rica, Malasia y Filipinas. Esa referencia -que fue hecha por el entonces presidente de Francia, Sarkozy- mereció la preocupación creo que de todo el sistema político uruguayo. El entonces ministro de Economía y Finanzas, contador Álvaro García, hizo gestiones porque esto sucedió en el marco de una reunión

del G20. Creo que, como señaló el señor diputado Penadés, hay elementos como para suponer que la entonces presidenta de la República Argentina tuvo bastante que ver en la inclusión de Uruguay en esa lista negra.

Las gestiones del contador Álvaro García, en la medida en que se asumieron ciertos compromisos, como la integración al Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales y cumplir con tales exigencias, determinaron que Uruguay pasara a una lista gris, en la que figuraban aquellos países que estaban procesando convenios a la hora de adecuar su legislación, fundamentalmente en materia de intercambio fiscal.

Fruto de aquel acuerdo, se firmaron con la República Argentina y con la República Federativa del Brasil acuerdos de intercambio de información, que también merecieron discusiones en este ámbito parlamentario. Nosotros no acompañamos el acuerdo con la República Argentina por tener algunas objeciones, pero somos conscientes de que se trataba de una exigencia que indudablemente Uruguay tenía que cumplir como país.

Un segundo debate, muy importante, que creo hay que tener presente, es el de diciembre de 2010, cuando se aprobó la Ley N° 18.718, que flexibilizó el principio de territorialidad en materia tributaria, en la medida en que estableció que el Estado uruguayo gravaría las rentas originadas por préstamos, colocaciones, depósitos y participaciones patrimoniales de las personas físicas residentes, aun cuando esas rentas fueran obtenidas en el exterior. Este aspecto, que en aquel momento señalamos como un grave error en la estrategia de enfrentamiento y de negociación con la OCDE -incluso determinó que yo fuera el miembro informante en minoría de dicho proyecto, en cuyo informe planteábamos rechazar la iniciativa del Poder Ejecutivo-, supuso un cambio que constituyó un camino verdaderamente irreversible. Creo que de lo que hay que tener real conciencia, más allá de cómo nos paramos estratégicamente en la negociación con la OCDE, es que este es un camino sin retorno, pues no existe la más mínima posibilidad de dar marcha atrás sin que ello suponga un grave riesgo para la estrategia de la inserción internacional del país. Creo que todo el sistema político uruguayo es consciente de que la clave del desarrollo económico y social de Uruguay depende de su inserción internacional.

Por lo tanto, quiero decir que cualquier partido político que sea llamado por la ciudadanía a asumir la responsabilidad de conducir los destinos de la República va a hacer exactamente lo mismo que hoy está planteando este Gobierno. Cualquier otro planteo está absolutamente fuera de la realidad y, en muchos casos, supone una actitud demagógica que rechazamos.

Nosotros tenemos una opinión diferente de la forma en que el Gobierno ha conducido su relacionamiento con la OCDE. Fustigamos duramente la aprobación de la Ley N° 18.718, pero se aprobó hace un par de meses -por lo menos, con los votos del Frente Amplio, del Partido Nacional y del Partido Independiente- la ratificación de la convención en materia de asistencia fiscal de la OCDE, dándole rango legal a través de la Ley N° 19.428. Creo que es bueno que tengamos presente a qué nos comprometimos. Todos los partidos políticos acá representados, en particular aquellos que respaldamos aquel proyecto, nos comprometimos a lo que establece el numeral 3 del artículo 1 (Objeto y Ámbito Subjetivo de la Convención) del Capítulo I, Ámbito de aplicación de la Convención. Dicho numeral establece: "Las Partes proporcionarán asistencia administrativa, ya sea si la persona afectada es residente o nacional de una Parte o de cualquier otro Estado". En una palabra, el compromiso asumido por nuestro país, y ratificado por la Ley N° 19.428, establece claramente la obligación de suministrar información -según lo que dice más adelante la Convención, puede ser a través de un intercambio automático- sobre ciudadanos no residentes y también sobre los residentes.

En cuanto a este punto quiero hacer una clara distinción. El Partido Independiente va a votar el artículo 1º que -dicho sea de paso- es el cerno del proyecto que estamos tratando, porque el punto clave en este caso es el intercambio de información; lo fundamental es que por esta ley, el Estado uruguayo va a flexibilizar el secreto bancario para cumplir con la norma ratificada por la Ley Nº 19.428. Ese es el camino. Ahora bien, lo que no compartimos, lo que nos parece que este proyecto de ley claramente extralimita -es lo que vamos a votar en contra- es que la Dirección General Impositiva pueda utilizar la información relativa a los residentes en nuestra República,

a la que va a tener acceso a raíz del cumplimiento de esa convención. Esa disquisición, que es muy fina, necesariamente hace a la distinción entre un caso y otro. Cuando acompañamos en general y en particular el artículo 1º de este proyecto de ley, lo hacemos en el marco del compromiso asumido por nuestro país y entendiendo que hay razones de interés general que son las que, en definitiva, determinan una limitación al derecho a la intimidad.

En esta sesión se han hecho afirmaciones que no son ciertas. En primer lugar, todos los catedráticos convocados fueron especialistas en derecho tributario. No hubo, en ningún caso, consultas a constitucionalistas. En segundo término, gran parte de los especialistas en derecho tributario que fueron convocados a la Comisión y que participaron en distintos foros, claramente señalaron el argumento de que el país debe cumplir con el suministro de la información y que este es un paso absolutamente irreversible. Lo han dicho en la comisión y lo manifestaron en los foros donde participaron haciendo mención a estos temas, inclusive en algún foro donde participaron el señor secretario ejecutivo de la OCDE -a través de una conferencia que organizara la fundación Astur-, el señor presidente del Banco Central y el doctor Costa, por ejemplo.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la constitucionalidad, importa tener presente lo que nos han dicho los catedráticos en materia de derecho constitucional cada vez que han venido a las diversas comisiones del Parlamento para hablar de estos temas.

Nosotros, en las salvedades que hicimos respecto de nuestro voto en relación a este proyecto de ley, quisimos traer a colación lo que nos enseñó en sus distintas intervenciones el doctor Martín Risso Ferrand, catedrático de Derecho Constitucional, quien nos explicó varias veces -en diferentes comisiones- qué debe hacerse para saber cuándo hay razones de interés general. Como bien se ha dicho, no basta con establecer que hay razones de interés general para que un proyecto sea constitucional y, en consecuencia, cumplir con lo que establece la Constitución de la República. La principal afectación que se ha señalado refiere al artículo 28, donde se consagra el derecho a la intimidad, que dice: "Los papeles de los particulares y su correspondencia epistolar, telegráfica o de cualquier otra especie, son inviolables, y nunca podrá hacerse su registro, examen o interceptación sino conforme a las leyes que se establecieren por razones de interés general".

¿Qué dice el doctor Martín Risso Ferrand respecto a cómo debe analizarse el interés general? Expresa:

"Acá aparecen dos principios muy viejos que permiten analizar estos temas. Son dos principios de creación jurisprudencial, que, además, tienen algo interesante. Uno apareció en Estados Unidos y el otro en Alemania, los dos en el siglo XIX, y tienen por objeto la preocupación por controlar el margen de decisión de las autoridades del Gobierno frente a los derechos humanos. Los dos nacen con el objetivo de proteger los derechos humanos frente a los actos de autoridad.

El principio de razonabilidad tiene su primera consagración en minoría, en discordias, en la jurisprudencia de la Corte Suprema estadounidense en el año 1872, y en 1902 empezó a ser la posición mayoritaria de la Corte Suprema de Estados Unidos en un caso muy curioso, el caso Lochner, que es recordado como uno de los tres antiprecedentes, es decir, uno de los tres ejemplos de lo que una Corte Suprema no debe hacer. Sin embargo, pese a la atrocidad que significó ese caso, la formulación del principio de razonabilidad está ahí y es la primera vez que apareció.

El principio de razonabilidad dice que toda limitación o restricción de los derechos humanos tiene que estar justificada, no puede ser arbitraria, tiene que ser justa y no puede ser desproporcionada. A partir de 1902, con vaivenes y distintos criterios, la Corte Suprema de Estados Unidos lo viene utilizando.

El principio de proporcionalidad nace en Alemania a fines del siglo XIX. Este principio tiene el mismo objetivo que el otro, es decir, determinar hasta dónde pueden llegar las autoridades de Gobierno en la limitación de los derechos humanos. Los alemanes son mucho más precisos -suelen serlo- y estructuran este principio de proporcionalidad en tres pasos. Primero, hay que analizar la idoneidad de la medida legislativa, después, la necesariedad y, si

podemos pasar esas dos primeras etapas, se termina en una ponderación en sentido estricto.

Estos dos principios de razonabilidad y proporcionalidad, que son primos hermanos, en América Latina vienen siendo utilizados en forma indistinta, y, a veces, fusionada. Es habitual en América Latina que para definir el principio de razonabilidad se recurra a los componentes de proporcionalidad, y para definir los de proporcionalidad, se recurra a los componentes de la razonabilidad.

El rango constitucional de estos dos principios en el Uruguay nunca ha sido cuestionado; deriva de la propia noción de Estado de derecho. En un Estado de derecho, ninguna autoridad puede actuar contra o fuera del derecho, y ninguna autoridad puede actuar, en el ejercicio del poder conferido por la Constitución o por la ley, en forma arbitraria o en forma desproporcionada.

También se menciona, como fundamento de estos principios, el artículo 7º de la Constitución porque, precisamente, cuando hace referencia a razones de interés general, nos está hablando de la razonabilidad.

Hay un tercer fundamento que coadyuva con los anteriores, que es el artículo 72. Estos dos principios, en tanto garantía de los derechos humanos, tienen rango constitucional por ser inherentes a la personalidad humana o por ser derivados de la forma republicana de gobierno.

En definitiva, la forma más práctica de analizar si se cumple con los requisitos de la Convención Americana y de la Constitución uruguaya en materia de limitación de un derecho humano es recurrir al principio de proporcionalidad".

Cuando analizamos las disposiciones que tenemos a consideración, particularmente el artículo 1º, que para nosotros es el cerno de esta iniciativa, debemos examinar si este proyecto se justifica en el hecho de que nuestro país debe cumplir con un compromiso asumido con la OCDE, establecido por la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, enmendado por el protocolo de 2010, e incorporado a nuestro marco legal por la Ley Nº 19.428, de 29 de agosto de 2016. O sea que la norma proyectada está justificada por la obligación que otra ley le impone a Uruguay.

Para cumplir con ese compromiso se establece que las entidades financieras deberán comunicar, con relación a cuentas debidamente identificadas, mantenidas por personas físicas, jurídicas u otras entidades que configuren residencia fiscal en otro país de jurisdicción, el saldo, el promedio anual y toda ganancia o rendimiento generado. Es, en consecuencia, una decisión justa que está en clara proporción con el compromiso asumido al ratificar la Convención por ley.

En lo que refiere al artículo 1º de esta iniciativa, a la luz del principio de proporcionalidad, lo primero que tendríamos que hacer, de acuerdo con lo que enseñaba el doctor Risso Ferrand, sería analizar la idoneidad de esta disposición, o sea, si el medio utilizado se adecua a lo que se persigue como fin. Esto es, en los términos utilizados en el numeral 1) del artículo 4): "Las partes intercambiarán cualquier información, [...] que sea previsiblemente relevante para la administración o aplicación de su legislación interna con respecto a los impuestos comprendidos en esta Convención". Vale decir que quien juzga la información y su relevancia es la administración solicitante. Además, como ya hemos dicho, el artículo 6° prevé el intercambio automático de información.

En consecuencia, la proyectada disposición legal del artículo 1º resulta idónea para que el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de sus representantes autorizados -la Dirección General Impositiva- pueda dar cumplimiento a la información requerida.

En segundo término, deberíamos examinar si este artículo 1º cumple con el segundo requisito establecido por el principio de la proporcionalidad, o sea, el examen de necesariedad o de necesidad, que consiste en determinar si lo allí dispuesto es la única forma de dar cumplimiento al requerimiento, al amparo de la Convención o si, por el contrario, existe alguna medida alternativa por la cual se pueda cumplir con el requerimiento, con una menor afectación del derecho a la intimidad.

En este sentido, si la información en poder de las entidades financieras resulta relevante a juicio del Estado requirente, "para la administración o aplicación interna de su legislación interna con respecto a los

impuestos comprendidos en esta Convención", no encontramos otra medida alternativa a lo dispuesto en el artículo 1° que pueda dar satisfacción a lo requerido en forma automática, tal como se prevé en el artículo 6°.

Consecuentemente, la medida establecida en el proyectado artículo 1° cumple con el examen de la necesidad.

Finalmente, lo más importante. En el análisis del cumplimiento del principio de proporcionalidad debe valorarse la ponderación o proporcionalidad en sentido estricto. Robert Alexy, jurista alemán, define la ponderación de la siguiente manera: "cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro".

De lo que no hay duda es de que el proyectado artículo 1° supone una restricción al derecho a la intimidad dispuesto en el artículo 28 de la Constitución de la República, aun cuando el artículo 47 del Código Tributario obliga a la administración tributaria y a los funcionarios que de ella dependen "a guardar secreto de las informaciones que resulten de sus actuaciones administrativas o judiciales". Pero si el derecho a la intimidad primara sobre la obligación asumida y ratificada por ley el intercambio de información prevista en la Convención, el Estado uruguayo quedaría expuesto, ante la comunidad internacional, infligiendo un grave daño a la reputación de nuestro país, dejándolo en un estado de indefensión, expuesto a sanciones de los países nucleados en la OCDE y de los adherentes a la Convención, afectando sustancialmente las exportaciones de bienes y servicios a esos países, y resintiendo inevitablemente la posibilidad de captar inversiones. En suma, habría una afectación grave del bienestar de los habitantes de la República, sus potenciales fuentes de trabajo y la calidad de vida de nuestra gente.

En consecuencia, es preferible la restricción del derecho a la intimidad al eventual incumplimiento de la Convención. En términos de ponderación, la restricción del derecho a la intimidad supone una afectación del bienestar de algunos para poder acceder al bienestar general.

Por eso -y a esto hacemos referencia en las salvedades que hemos establecido en el informe en mayoría- el proyectado artículo 1° cumple también con el examen de la ponderación.

En definitiva, en cuanto a la alegada cuestión de inconstitucionalidad, el único fundamento que se ofreció por parte de quienes participaron en el ámbito de la comisión -que, repito, eran tributaristas y no constitucionalistas- era la violación del artículo 28, relativo al derecho a la intimidad. Y ciertamente la hay. Lo que debemos examinar es si la afectación del derecho a la intimidad, a la luz de los principios, que son los que sirven para analizar el tema de la eventual inconstitucionalidad -el principio de la razonabilidad y de la proporcionalidad- se aparta de estos o los incumple.

Esto es lo que hemos querido señalar en esta intervención como un elemento fundamental para que, en nuestro caso, el Partido Independiente acompañe con su voto el artículo 1º, entre otros, y no acompañe el artículo 2º de este proyecto de ley que, a nuestro juicio, excede en parte el marco de las obligaciones que ha contraído el Uruguay cuando ratificó, a través de la Ley Nº 19.428, la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal.

Por ahora es cuanto quería decir.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- La Mesa saluda a los alumnos de sexto año y docentes de la Escuela Nº 7, Artigas, del departamento de Rocha.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor miembro informante en mayoría.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Señor presidente: seguramente, seguiremos insistiendo con el tema de la constitucionalidad de las disposiciones que se establecen en este proyecto de ley. En particular, coincidimos con la línea argumental del señor diputado preopinante con respecto al artículo 1º -no caben dudas, y esperamos tener el apoyo unánime de esta Cámara- y a las diferencias con respecto al artículo 2º, que prevé para los residentes lo mismo que se establece en el artículo 1º para los no residentes, en función de los requerimientos que puedan realizarse al amparo de la Convención a la que hicimos referencia, ratificada por la Ley N° 19.428. En el artículo 2º se establece esa misma obligación de informar también para los residentes.

También coincidimos en que para ver si el interés general puede imponerse a los derechos a la intimidad, debemos analizar la razonabilidad o proporcionalidad de las razones de interés general. Y entonces nos ajustamos a esos principios, en defensa de la constitucionalidad de este artículo. En primer lugar, porque -lo dijimos en una intervención anterior, muy al pasar- el artículo 1º de la Convención, que habla de su objeto y ámbito subjetivo, prevé cuáles son las asistencias que incluirá, y en el numeral 3) establece: "Las Partes proporcionarán asistencia administrativa, ya sea si la persona afectada es residente o nacional de una Parte o de cualquier otro Estado". Y cuando vamos al informe explicativo de esas normas, con respecto a este numeral dice que se trata del ámbito subjetivo de la Convención, dejando claro que la asistencia administrativa entre partes no se restringe por la residencia o la nacionalidad del contribuyente o de las otras personas involucradas. Esto quiere decir que, por esta Convención, estamos obligados a dar información de residentes del país que lo requiera o de cualquier otro Estado, incluyendo el nuestro.

Ese es un primer principio. El segundo refiere a lo que ya hablamos sobre soberanía: si tenemos que dar información sobre nuestros contribuyentes a una Administración extranjera, ¿nuestra Administración no la debe tener? Disponer de dicha información no implica que se inicie ninguna investigación tributaria, más allá de que si eso ocurre se estará, sí, a lo que se defina en ese momento y de acuerdo con las normas del debido proceso que tiene toda determinación tributaria. Y allí entran los temas que luego analizaremos con más profundidad; en particular, daremos nuestra visión -amparada en las opiniones de los juristas que nos asesoraron, al Poder Ejecutivo y a nosotros- sobre la consagración del secreto bancario y la no vulneración del derecho constitucional a la intimidad, el interés general como argumento limitante de los derechos individuales, las razones de interés general que inspiran y motivan el proyecto.

Simplemente por algunas de los conceptos vertidos en sala, queremos señalar que en el artículo 19 de este proyecto se prevé que los titulares de todas las cuentas del sistema financiero nacional estén en conocimiento, previamente a que se suministre la información, que es susceptible de ser conocida por la administración tributaria nacional y extranjera, en caso de requerimiento. El conocimiento previo de esta situación, obviamente, no es el conferimiento de la vista previa, que se exige en alguna otra norma de menor rango que el constitucional; cuando se confiere la vista previa es el momento en que se aplican sanciones o se impone el perjuicio a determinado ciudadano administrado. Este no es el caso. No cabe duda de que el uso de la información no configura el supuesto de aplicación de sanciones, por lo que no debe analizarse a la luz de lo que se establece en el Decreto N° 500/91, que es el que se podría invocar como falta de justificación para el conocimiento de esta información.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado Gonzalo Mujica.

SEÑOR MUJICA (Gonzalo).- Señor presidente: durante el tratamiento de la ratificación de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal que nos planteó la OCDE en agosto, cuando se votó el proyecto que luego se convirtió en la Ley N° 19.428, yo dije que la Convención, presentada como un avance en la transparencia, lo que realmente estaba haciendo era ordenar el mundo, sobre todo el mundo de los paraísos fiscales, porque mientras las economías ilegales sean tan grandes como las legales en el mundo en que vivimos, los paraísos fiscales serán necesarios en algún lugar, porque en algún lugar hay que convertir la plata negra en blanca; de lo contrario, no tiene sentido tenerla. Y lo que está haciendo la OCDE es tratar de ordenar un mundo en el que cualquiera se podía autodeclarar paraíso fiscal y empezar a determinar zonas, dentro de los países principales, en las que se puedan hacer estas operaciones. La tendencia es quitar autonomía a los pequeños países, para buscar este instrumento como un mecanismo de captación de capitales, y permitir que, mientras tanto, regiones dentro de los países principales sigan teniendo la posibilidad de ejercer este mecanismo: el Estado de Delaware, la isla de Man, como se ha dicho en sala. Los paraísos fiscales dentro de zonas que son regiones dentro de países principales no están afectados usualmente; los que se persiguen son los Panamá, los Uruguay, en fin: los países que encontraron en esta mecánica, en algún momento de su historia, formas de desarrollo, formas de captación de capitales. Y esta es una de las tendencias que hay

que identificar para comprender la dirección que van tomando el mundo y los mercados en que nos movemos.

Creo que se está pasando a una fase de institucionalización de la globalización. Es decir: los procesos ya no son de globalización del comercio, de globalización de los mercados de capitales, sino que se va comenzando a institucionalizar esa globalización de modo tal que el mundo va yendo hacia un mandato imperativo multinacional, donde las convenciones se van internalizando y van mandatando a los países. Y ese es un mundo poco amistoso para la soberanía de los países pequeños como el que vivimos nosotros.

Entonces, el informe que dio el diputado Penadés avanza en una reflexión sobre esta realidad, que va más allá de la ley que se votará en esta sesión, que tiene que ver con una estrategia general de inserción internacional. Porque así como el mundo va pasando de una etapa de globalización de los flujos comerciales y de capitales a una etapa de institucionalización de la globalización, de mandato imperativo de las normas internacionales a escala nacional, creo que la intervención del diputado Penadés nos alerta sobre otro aspecto: estamos pasando del control de la evasión fiscal al direccionamiento de los flujos de capital en el mundo. Y eso sí es realmente grave y peligroso para todos nosotros. Que detrás de la transparencia se direccionen o se elijan las zonas donde se pueden hacer los lavados de activos negros en el mundo es ya un problema, porque de alguna forma es una injusticia con los países pequeños, pero si además se puede pensar que estamos direccionando los flujos de capital, la cosa se vuelve mucho más grave.

Y yo alerto al respecto, porque en Estados Unidos de América acaba de ganar las elecciones una propuesta económica que va en la dirección que estamos advirtiendo. La intención de cerrar el comercio que plantea el recientemente electo presidente de Estados Unidos es una dirección económica que solo se puede seguir si hay contención de los capitales norteamericanos dentro de fronteras, lo coincide con la orientación de la que nos advertía el diputado Penadés en su intervención.

En realidad, creo que este tema, en gran medida, excede el proyecto de ley que está en consideración, y nos obliga a algo bastante más importante.

Yo decía que el mundo que se va configurando es amenazante y poco amistoso para los países pequeños; es un mundo poco amigable para las soberanías nacionales. Por lo tanto, frente a ese mundo que se va configurando, las estrategias deben ser discutidas a escala nacional y por todo el sistema político. Digo esto porque encerrarnos y tratar de evitar que el mundo avance a escala nacional es inviable, porque ya lo fue a escala regional. De alguna manera, el quiebre de las economías del Mercosur también tienen que ver con la imposibilidad de oponernos a esa marcha del mercado mundial.

De todos modos, plegarnos de una manera acrítica nos liquidará en el mediano plazo, si lo que está jugando, en el fondo y en el próximo futuro, es un direccionamiento de los capitales; si nos plegamos y no ponemos trabas a eso, también nos vamos a quedar al margen del mundo.

Por lo tanto, creo que es bien pertinente que la Cámara tome conciencia de que estos temas están planteados y de que es necesario contar con una estrategia nacional de integración mundial a la realidad internacional. Esa estrategia la deben elaborar todas las fuerzas políticas, partiendo de una gran humildad y una gran capacidad de autocrítica. Todos hemos cometidos errores y hemos tenido aciertos, y debemos estar con la mente muy abierta para atender el interés nacional y comprenderlo en un contexto tan cambiante y amenazador.

Creo que este es uno de los principales desafíos que tiene el sistema político uruguayo en el futuro inmediato.

En realidad, así como por un lado voy a votar este proyecto de ley y, por lo tanto, me voy a oponer en muchos aspectos a lo que hará el señor diputado Penadés durante la votación, por otro, reconozco que deberíamos pensar seriamente en la reflexión que él introdujo porque, en gran medida, establece las posibilidades de una estrategia nacional en un futuro muy cercano. Además, la velocidad con la que se mueve el mundo hace que ese futuro se nos acerque en forma acelerada.

Es lo que quería decir.

Muchas gracias.

10.- Licencias. Integración de la Cámara

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Dese cuenta del informe de la Comisión de Asuntos Internos relativo a la integración del Cuerpo.

(Se lee:)

"La Comisión de Asuntos Internos aconseja a la Cámara aprobar las siguientes resoluciones:

Licencia en misión oficial:

Del señor Representante Alejandro Sánchez, por el período comprendido entre los días 29 de noviembre y 4 de diciembre de 2016, para participar en la reunión de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) a realizarse en la ciudad de Panamá, República de Panamá, convocándose al suplente siguiente, señor Diego Reyes.

Licencia por enfermedad:

Del señor Representante José Querejeta, por el día 23 de noviembre de 2016, convocándose a la suplente siguiente, señora Sonia Cayetano".

——En discusión.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cincuenta y ocho en sesenta y dos: AFIRMATIVA.

Quedan convocados los suplentes correspondientes, quienes se incorporarán a la Cámara en las fechas indicadas.

(ANTECEDENTES:)

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 1º de la Ley Nº 17.827, solicito al Cuerpo que usted tan honorablemente preside, me conceda licencia por los próximos días 29 de noviembre al 4 de diciembre, por misión oficial, para participar de la reunión de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional del Parlamento Latinoamericano que se realizará en Panamá.

Sin otro particular, saluda al señor presidente muy atentamente,

ALEJANDRO SÁNCHEZ
Representante por Montevideo".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

De acuerdo a la convocatoria que he recibido en virtud de la licencia solicitada por el señor Representante titular, comunico a usted mi renuncia por esta única vez a ocupar la banca.

Sin más, saluda atentamente,

Charles Carrera".

"Comisión de Asuntos Internos

VISTO: La solicitud de licencia para viajar al exterior en misión oficial, del señor Representante por el departamento de Montevideo, Alejandro Sánchez, para participar en la reunión de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) a realizarse en la ciudad de Panamá, República de Panamá.

CONSIDERANDO: I) Que solicita se le conceda licencia por el período comprendido entre los días 29 de noviembre y 4 de diciembre de 2016.

II) Que por esta única vez no acepta la convocatoria de que ha sido objeto el suplente siguiente señor Charles Carrera.

ATENTO: A lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución de la República y en el literal C) del inciso segundo del artículo 1º de la Ley Nº 10.618, de 24 de mayo de 1945, en la redacción dada por el artículo 1º de la Ley Nº 17.827, de 14 de setiembre de 2004.

La Cámara de Representantes,

R E S U E L V E:

1) Concédese licencia para viajar al exterior en misión oficial al señor Representante por el departamento de Montevideo, Alejandro Sánchez, por el período comprendido entre los días 29 de noviembre y 4 de diciembre de 2016, para participar en la reunión de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) a realizarse en la ciudad de Panamá, República de Panamá.

2) Acéptase la renuncia presentada, por esta única vez, por el suplente siguiente señor Charles Carrera.

3) Convóquese por Secretaría para integrar la referida representación por el mencionado lapso al suplente correspondiente siguiente de la Hoja de Votación Nº 609, del Lema Partido Frente Amplio, señor Diego Reyes.

Sala de la Comisión, 17 de noviembre de 2016.

ORQUÍDEA MINETTI, VALENTINA RAPELA, JOSÉ CARLOS MAHÍA".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente solicito al Cuerpo que usted preside licencia por motivos médicos, el 23 del corriente, solicitando se convoque al suplente respectivo.

Se adjunta el correspondiente certificado.

Sin más, saluda atentamente,

JOSÉ MARÍA QUEREJETA
Representante por Montevideo".

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016
Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente le comunico que renuncio por única vez a la convocatoria de la que he sido objeto para ocupar la banca.

Sin más, saluda atentamente,

Wilfredo Rodríguez".

"Comisión de Asuntos Internos

VISTO: La solicitud de licencia por enfermedad, del señor Representante por el departamento de Montevideo, José Querejeta.

CONSIDERANDO: I) Que solicita se le conceda licencia por el día 23 de noviembre de 2016.

II) Que por esta única vez no acepta la convocatoria de que ha sido objeto el suplente siguiente señor Wilfredo Rodríguez.

ATENTO: A lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución de la República y en el literal A) del inciso segundo del artículo 1º de la Ley Nº 10.618, de 24 de mayo de 1945, en la redacción dada por el artículo 1º de la Ley Nº 17.827, de 14 de setiembre de 2004.

La Cámara de Representantes,

R E S U E L V E:

1) Concédese licencia por enfermedad al señor Representante por el departamento de Montevideo, José Querejeta, por el día 23 de noviembre de 2016.

2) Acéptase la denegatoria presentada, por esta única vez, por el suplente siguiente señor Wilfredo Rodríguez.

3) Convóquese por Secretaría para integrar la referida representación por el día indicado a la suplente correspondiente siguiente de la Hoja de Votación Nº 711, del Lema Partido Frente Amplio, señora Sonia Cayetano.

Sala de la Comisión, 17 de noviembre de 2016.

ORQUÍDEA MINETTI, VALENTINA RAPELA, JOSÉ CARLOS MAHÍA".

11.- Transparencia Fiscal Internacional y de Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. (Se establecen normas de convergencia con los estándares internacionales)

——Continuando con la consideración del asunto en debate, tiene la palabra el señor diputado Jorge Gandini.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Señor presidente: por una cuestión reglamentaria, en el informe en mayoría figura que hemos votado con salvedades; no hay otra forma de hacerlo. Hemos votado afirmativamente, aunque por razones diferentes a la de algún otro sector que integra la Comisión, y por eso hay que aclararlo.

Nuestras salvedades son importantes, porque acompañamos este proyecto de ley en términos generales -lo que no quiere decir que votemos por la afirmativa todos sus artículos-, por entender que estamos en un punto inevitable y de no retorno. Hace muchos años el país tomó un camino que nos lleva a avanzar en estas circunstancias, y difícilmente nos podamos oponer a ellas.

En realidad, realizamos algunas consultas porque nos resistimos a ponernos en línea con ciertas exigencias de los países centrales, que aplican un

mecanismo conveniente para sus economías, que no lo son para las nuestras. Y de esas consultas surgió la visión de que es muy difícil no acompañar este proceso.

Quizás lo que me decidió a votar afirmativamente fue la señal conceptual de que si fuéramos gobierno no tendríamos más remedio que seguir este camino; no el de todo el proyecto, pero sí el de adaptar parte de nuestra legislación a los convenios internacionales que acompañamos y firmamos.

En realidad, creo que no lo hicimos a tiempo, quizás porque no nos dimos cuenta o porque no pudimos, pero cuando comenzó a avanzar la tendencia internacional de pasarse a la renta universal dejando la fuente de la renta local, empezamos a entregar una parte de nuestra soberanía. No sé si hubiéramos podido impedirlo, pero lo cierto es que el proceso tiene más de diez años, y luego de iniciado fue muy difícil detenerlo.

Eso no quiere decir que el Gobierno actual no haya aprovechado esta tendencia para colocar, detrás de esa máquina que va avanzando, vagones disimulados y hacer otras cosas. Es ahí donde debemos poner los límites; es ahí donde debemos decir que no es necesario aprobar varios artículos de este proyecto de ley que transgreden algunos derechos individuales, lo que no estamos obligados a hacer por ningún convenio internacional. Esos artículos tienen mucho más que ver con la idea del Gobierno de avanzar en el conocimiento de la intimidad de las personas con fines fiscales, directos o indirectos, para el cruzamiento de otras informaciones y el pago de tributos, y también con esa idea del Gran Hermano, vigilante de la vida de las personas, que lleva a que se sobrepasen aspectos de los derechos individuales, lo que creemos no se debe hacer.

Y esto no viene aislado, ya que no solo se incluyó lo que dispone el artículo 2º, que extiende a la DGI la obligación de informar establecida en el artículo 1º -que tiene que ver con los no residentes- al caso de los residentes, sino que en este proyecto de ley también se incluía el avasallamiento del secreto profesional. Eso estaba incluido en el proyecto original, pero como toda la comunidad se opuso y un sinnúmero de organizaciones solicitó entrevistas a la Comisión -algunas fueron canceladas en la medida que el Gobierno cambió su posición-, el Gobierno, a partir de la resistencia expuesta en las primeras visitas, dijo que retiraba dicho artículo, pero aclaraba que se refería exclusivamente al secreto bancario y no al secreto profesional en el concepto que todos entendemos.

Sin embargo, el último día se volvió a la carga con un aditivo que el Gobierno envió y al que algún legislador de la bancada oficialista hizo entrar por debajo de la mesa, lo que motivó la rediscusión de todo el tema. Inclusive, dio lugar a que algunos que habíamos manifestado estar dispuestos a acompañar la iniciativa en general, dijéramos que se debía recibir nuevamente a todas las delegaciones para considerar dicha disposición, que se había dicho había sido retirada o que, de lo contrario, tendríamos que votar en contra. Lo que establecía este artículo era una limitación al secreto profesional pura y exclusivamente para los abogados, siempre y cuando se relacionara con una causa de abogado-cliente y solo en esos temas. Todo lo demás era inoponible a la DGI. Obviamente, el Gobierno va por este tema; no pudo incluirlo en este proyecto de ley, que quiere aprobar antes de fin de año, y por eso no podía endentecer su tratamiento; pero vendrá con este, en el de lavado de activos o en algún otra iniciativa que aparezca. Es decisión del Gobierno ir avasallando derechos individuales a través de determinados mecanismos para saber y averiguar más, y por eso mismo viene el tema de la inclusión financiera. Detrás de la tecnología, de las facilidades, de la comodidad, etcétera, viene una serie de medidas para que la bancarización no solo le dé transparencia a los efectos de combatir el crimen organizado o el lavado de activos, sino para tener más información con posibilidad de ser cruzada por el organismo recaudador. Además, este está permanentemente jugando y trabajando al límite de sus potestades, en conflicto con los derechos individuales, no solo por las cosas que hace, sino inclusive por cómo las hace. Esto ha generado una cantidad de juicios -muchos de los cuales ha perdido- porque hace las cosas de tal modo que se transforma no en un organismo de contralor y de fiscalización, sino en una suerte de policía que utiliza recursos o medios que no se le han dado para obtener información, sabiendo del poder que tiene cuando penetra en una empresa o en la vida privada de los individuos. Esto se inscribe en eso mismo, y ahí es donde hay que poner el límite.

A mí no me gusta la dirección general en que va este proyecto, pero me surge que es inevitable, en el punto en que estamos, y como decía el señor

diputado Iván Posada, no tiene retorno, no hay posibilidad de recorrer el camino inverso. Y si estuviéramos en el Gobierno, seguramente, estaríamos dando curso a estos temas en general.

Hace pocas semanas votamos con algunas reservas el tratado celebrado con la OCDE en París, y el Partido Nacional lo acompañó en esta Cámara y en el Senado. De allí surgen algunas de estas obligaciones; por lo tanto, sería incongruente haber votado el tratado y no votar el artículo 1º, que establece la obligación de entregar información de los no residentes en nuestro país, pero no hay por qué extender esa obligación a los residentes; se dice que no correspondería. ¿Por qué no correspondería? ¿Acaso los países centrales nos dan a nosotros información que no les conviene? Acá también hay que proteger los derechos, las posibilidades y oportunidades de un país pequeño que no tiene forma de imponer sus condiciones al resto del mundo. Nadie está planteando que seamos un paraíso fiscal. Fuimos colocados en listas negras sin serlo; fuimos presionados por los países centrales para tomar determinadas medidas y eso, obviamente, nos quitó ventajas competitivas y comparativas con otros países de la región para radicar capitales. Nos tuvimos que poner en línea con algunas obligaciones, pero de ahí a entregarnos sin condiciones, a ser los mejores de la clase, a trabajar para que el día que los equipos económicos se queden sin trabajo vayan de consultores a los organismos internacionales, a los grandes bancos, financieras u organismos que nos ponen las condiciones, no. No hay por qué ponerse en la posición de ser el mejor de la clase. Al contrario, hay que ir hasta donde no hay más remedio; al resto hay que protegerlo, porque es lo que hacen esos países.

En cuanto a este proyecto, sin duda, algunos de sus capítulos podrían ser parte de otros proyectos de ley, y tiene aspectos con los cuales estamos comprometidos como país. Identificar el beneficiario final no es una obligación directa, pero sí lo es indirectamente, así como tener prevenciones y modos diferentes de tratar las sociedades que se constituyen en paraísos fiscales, denominadas en el proyecto como zonas de baja o nula tributación. Se llaman zonas porque hay lugares dentro de países. Hay países que nos controlan a nosotros, pero dejan sus islas protegidas. Algunas son literalmente islas y otras, sin serlo, funcionan como tales, tienen sus propios paraísos fiscales, con los cuales no solo son tolerantes, sino convenientemente cómplices para que no se vayan tan lejos los que no se pueden adaptar a sus propias legislaciones. Es cierto que Uruguay optó por ese camino, y que muchos países que aún están en él, van a dejar de estarlo a la brevedad. Calculo que el próximo año vamos a tener la novedad de que algunos países que se han mantenido al margen y, por lo mismo, incluidos en determinadas listas, van a dejar de estarlo. Esto va a suceder no solo porque no habrá más listas, sino porque estos países van a cumplir con los requerimientos internacionales.

Es probable que, a la brevedad, el tercer capítulo del proyecto de ley no tenga demasiada aplicación en la realidad, porque seguramente no va a haber países -probablemente, sí zonas- de baja o nula tributación, pues estos ya no tienen margen para quedar fuera de esas normativas. No tienen posibilidad de seguir conviviendo en este mundo global mientras sus nombres figuran en listas negras de poderosas organizaciones.

Con respecto a la inconstitucionalidad de la que se habla, primero debo decir que la Comisión recibió a varios catedráticos de todas las universidades, especialistas en la materia que tratábamos, básicamente, la tributaria, pero no recuerdo que hayamos recibido constitucionalistas para que opinaran sobre el asunto.

Mi formación parcial en derecho -aunque salvé Derecho Constitucional I y Derecho Constitucional II en la época en la que la Constitución no se aplicaba en este país- no me alcanza para discernir si se viola la Constitución, pero obviamente deja dudas.

Quizás el Senado pueda llevar a cabo un análisis más detenido de este tema, haciendo las consultas respectivas a los especialistas en la materia. Yo dejo *ad referendum* mi opinión acerca de ese aspecto, porque por más que mantengamos obligaciones con el mundo, tenemos una Constitución plenamente vigente. No obstante, siempre queda el recurso de los interesados -muchos de quienes han señalado su inconstitucionalidad- que, probablemente, mostrarán un interés legítimo y directo para recurrirla ante los supremos tribunales. Pero sobre ese tema no me pronuncio; tengo algunas dudas porque se dan argumentos sólidos hacen pensar.

El último capítulo constituye un aporte indiscutido y lo votaremos afirmativamente en su totalidad, no así

todo el articulado sobre el que nos iremos expresando cuando sea oportuno, si es necesario.

Reitero que hemos votado por la afirmativa para dar la señal de que es importante incorporar aspectos de transparencia, pero no lo hemos hecho por las mismas razones que la mayoría.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra la señora diputada Graciela Bianchi Poli.

SEÑORA BIANCHI POLI (Graciela).- Señor presidente: rescato el clima lo más técnico posible de este tema. Unos saben más, otros sabemos menos, pero todos estamos estudiando mucho, yendo a todos los cursos que podemos, algunos privados y otros no. Hay un interés por parte de determinados sectores de la sociedad uruguaya sobre este tema, por lo que sería bueno que los legisladores -que somos sus representantes- lo compartiéramos en los distintos ámbitos.

Este no es un tema para panfletos ni para criterios reiterativos, sin contenido. Todos tenemos que estar parados frente a esta nueva realidad, aunque lo de nueva es relativo porque seguimos en el capitalismo; es la cuarta etapa. Me niego a pensar que las cosas son inevitables. Siempre pienso que podemos facilitar algunas cosas. Voté afirmativamente el Tratado de París, pero este proyecto de ley va en una dirección que no me gusta.

Lo primero que queda claro es que esta es una política económica de continuidad. El economista Carlos Steneri, a quien todos tuvimos la oportunidad de conocer más en los días posteriores al fallecimiento del expresidente Jorge Batlle, era su mano derecha en Estados Unidos de América y también fue la mano derecha del Frente Amplio hasta el año 2010. Quienes somos profesores de historia, sabemos que la prensa -una de las principales fuentes cuando uno quiere investigar sobre sucesos recientes- es una fuente inagotable para recordar datos y recoger informaciones que de lo contrario se perderían; hay otras fuentes para recordar los procesos históricos.

No caben planteamientos como los que ayer escuchamos reiteradamente. Hay que hacerse cargo; cada uno se hará cargo de lo que le corresponde y de la autocrítica.

Acá no hay buenos y malos, ni derechas e izquierdas, al menos en las grandes mayorías. Seguramente, tendré oportunidad de hacer referencia a algún artículo en especial, pero a nivel general el gobierno del Frente Amplio no ha recurrido a la oposición, a pesar de que siempre tomaron los caminos y las directivas que la hoy oposición había llevado antes, tal vez por pragmatismo o por la necesidad de ver cómo defendemos más los derechos del país ante una situación que en este momento no podemos controlar; sigo pensando que en algún momento sí.

Ahora tenemos todos los controles, hacemos todos los mandados y le respondemos al Citibank desde julio del año 2004, antes de que el doctor Vázquez fuera electo presidente. Hubo relaciones y se firmó una carta intención con el Fondo Monetario Internacional enseguida de asumir; hubo pagos -como corresponde- a los organismos internacionales. Y eso que cuando yo me movía por panfletos decía otra cosa, pero después la vida te ubica. Hace pocas semanas, el presidente del Banco Central tuvo problemas con las controladoras de riesgo -o como las quieran llamar-, y dijo que son un mal necesario, como las esposas; y las mujeres se enojaron mucho. Se refería a eso: tenemos que hacer bien los deberes para poder ir sobrellevando la situación.

También me podría detener en la opinión de Jaime Reusche, vicepresidente y analista senior de la calificadora de riesgo de Moody's, que va en el mismo sentido. Me duele mucho que esos organismos internacionales -crediticios y financieros- nos llamen la atención en que nos quedamos en educación. Pero bueno, no importa, mientras hagamos los otros deberes. Lo dicen y lo escriben. ¿Qué les importa a ellos si nosotros tenemos un pueblo más educado o no? Este mismo consultor dice que Astori ha sido un ancla de credibilidad.

Ahora bien, ¿qué hacemos frente a esta situación? Si votamos negativamente, nos surge la duda de si le hacemos daño al país. Me costó mucho despejar la duda; debo reconocerlo. Voy a votar el proyecto en general por la negativa. Tuve mis dudas y discrepancias dentro del partido al que pertenezco y dentro del sector Todos, en el que estoy en carácter de independiente.

En primer lugar, debo decir que este tema no está incluido en lo relativo al lavado de activos ni a la

protección contra el terrorismo. Estamos trabajando muy bien con la Secretaría Nacional para la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y con la Comisión Especial de Lavado de Activos, que integra el diputado Asti, compañero de la Cámara. Se está tratando de aclarar más las cosas en cuanto a los delitos precedentes. Acá hay un claro sentido tributario. ¿El Estado lo niega? No. El otro día, fuimos a un seminario organizado por la Dirección General Impositiva y la Auditoría Interna de la Nación, en el que estaban invitadas la Udelar y las universidades privadas. Allí hubo presencias muy importantes, como el doctor Raúl Cervini -quien está trabajando en estos temas mucho antes de que nos diéramos cuenta de que nos afectaría; en el año 1994 tuve el privilegio de hacer un curso con él, cuando en Uruguay no había ni computadoras- y el doctor Delpiazzo. Ellos sí me movieron el piso para ver qué hacíamos con esto.

Además, me sorprendió que esta ley de transparencia llegara con tanto apuro. Votamos el Tratado de París; estamos trabajando muy bien, en forma colaborativa, en la Comisión Especial de Lavado de Activos para evitar que nos invada el delito internacional. Precisamente, uno de los problemas más grandes que tenemos es que la doctrina nacional e internacional en materia tributaria no se pone de acuerdo en si tiene que ser delito precedente. La materia tributaria es la más sensible a los Estados.

Nadie tiene dudas de que el narcotráfico es un delito precedente; se está legislando con respecto a la trata de personas. Nadie tiene dudas con respecto al enriquecimiento ilícito. En la Comisión Especial de Lavado de Activos estamos discutiendo la transparencia de las declaraciones juradas.

En general, todos vamos por el mismo camino, pero este proyecto es otra cosa diferente a transparencia; esto es voracidad fiscal.

¿Saben cómo se llamaba el seminario organizado por la DGI y la Auditoría Interna de la Nación, cuyos titulares intervinieron, obviamente, con mucha capacidad técnica? Ética, transparencia y el tema tributario. No se tocaron otros temas como el lavado de activos y la corrupción en general, porque estaba enfocado hacia la ley de transparencia. Está bien que así sea; por algo lo organizaron la Dirección General Impositiva y la Auditoría Interna de la Nación. Además, por algo invitaron a los mejores catedráticos en materia tributaria y a quienes están ejerciendo funciones en la DGI y en la Auditoría Interna de la Nación. No voy a aburrirlos con sus nombres, porque todos los conocemos; son notorios funcionarios públicos, con muchísima formación académica. Por ejemplo, invitaron al profesor Gabriel Valentín -joven y brillante procesalista-, porque se estudió hasta el aspecto procesal de la norma.

La verdad es que yo salí muy preocupada de esa reunión, preguntándome qué podía hacer al respecto.

Cuando el doctor Raúl Cervini se refirió al derecho penal tributario, que es su especialidad, dijo -no leo textualmente su intervención porque todavía el material no está impreso- que es muy difícil regular la parte justa y razonable de los particulares y que hay que tener cuidado con el equilibrio entre la eficacia y las garantías. Manifestó, además, que la GAFI ya nos empuja -esa fue la expresión que usó- a considerar el delito tributario en general como un delito precedente del lavado de activos. Mientras tanto, nosotros estamos estudiando cómo circunscribimos el tema al fraude tributario; eso no es fácil, sobre todo, si queremos defender las garantías.

Además, el doctor Raúl Cervini -si leyera su currículum se me terminarían los quince minutos de tiempo de que dispongo- dijo que la soberanía tributaria no puede favorecer solo a los países centrales.

Su actuación fue muy interesante, pero no tengo tiempo de seguir ahondando en este aspecto. Después, si tengo oportunidad, agregaré algún otro comentario al respecto, que no es mío, sino de personas de las que yo trato de aprender, porque saben muchísimo más.

En ese seminario también habló el constitucionalista Delpiazzo. Yo no hago categorías de constitucionalistas aunque, sin dudas, el doctor Delpiazzo hoy en día es profesor de profesores. Él está muy preocupado por esta iniciativa.

Cabe acotar que el doctor Leonardo Costa -a quien ya he citado varias veces- ratificó la necesidad de estar a tiro con el mundo, con la nueva realidad, pero sin dar más de lo que debemos.

Como decía, el doctor Delpiazzo estuvo en ese seminario y se refirió, inclusive, a la variable utilización de la tecnología; es tan brillante, que

además de su especialidad en derecho constitucional, le dio un valor fundamental al uso de las TIC y su influencia en el derecho. Recordó a un excelentísimo docente, a quien lamentablemente la Universidad de la República negó el título de profesor *Honoris Causa*. Era alguien muy demócrata; fue mi profesor en plena dictadura. Teníamos miedo cuando íbamos a sus clases, no de lo que él dijera, sino de lo que nos pasara cuando saliéramos, tal como sucedía con el doctor Martins y con el doctor Delpiazzo, que en ese momento era ayudante. Me refiero al doctor Mariano Brito, quien acuñó una frase que es rectora de todo el derecho administrativo -primo hermano del derecho constitucional-: administrar es servir.

En consecuencia, el doctor Delpiazzo llamó mucho la atención sobre la limitación a la libertad que implica esta iniciativa. Ustedes me dirán que si nos ponen en la lista gris, la libertad me la puedo guardar en el bolsillo. Pero no es así. ¿Hasta dónde estamos dispuestos a ceder? A este respecto no hay izquierda ni derecha. Por eso duele cuando por panfletos se acusa a unos de derecha y a otros de izquierda. ¿En este momento hacen eso? Si yo leyera la opinión del equipo económico de los organismos internacionales, muchos de los que ocupan estas bancas tendrían que callarse la boca el resto de la legislatura. Hay que reconocer que no se puede tener un doble discurso.

¿Qué es lo que hace el doctor Delpiazzo? Nos remite a profesores catalanes, a profesores italianos y a su propia obra, porque él está estudiando el tema del que hablaba el diputado Mujica, es decir, que se está construyendo una nueva institucionalidad de la globalización. Los trabajos de Delpiazzo -como los de otros profesores, fundamentalmente europeos- tienden a institucionalizar lo que es inevitable, al menos por ahora: la mundialización -según él-, es decir, la globalización.

(Suena el timbre indicador de tiempo)

——Ya termino, señor presidente.

Entonces, la conclusión es que ante un hecho inevitable, debemos refugiarnos en la institucionalidad. Pero el profesor Delpiazzo dice que tengamos cuidado, porque hemos pasado por tres etapas del derecho administrativo que obedecen a distintas realidades: el estado liberal del derecho, el estado social del derecho y, hoy en día, el estado constitucional del derecho, como una manera de regular la globalización. El doctor Delpiazzo, conjuntamente con profesores de otros países, hizo el siguiente comentario: que tengamos cuidado, porque se están afectando los derechos humanos fundamentales que, como son inherentes a la persona humana, están por encima de las Constituciones. En este sentido, nosotros tenemos el artículo 72, pero si no lo tuviéramos, esos derechos igual son inherentes a la persona humana. Ante la limitación de la libertad individual y la privacidad, como establece este proyecto de ley -haciendo los deberes más allá de lo que pide la OCDE-, el doctor Delpiazzo nos recomienda estar atentos, porque se están borrando los Estados nacionales. Tenemos que ser conscientes de ello. Además, la OCDE no está formada por Estados nacionales.

Concretamente, con sentido de responsabilidad advertimos las luces amarillas que se están prendiendo; tenemos que evitar que se conviertan en rojas.

Gracias, señor presidente por su generosidad.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- ¡Muy bien!

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra la señora diputada Lucía Rodríguez.

SEÑORA RODRÍGUEZ (Lucía).- Señor presidente…

SEÑOR ASTI (Alfredo).- ¿Me permite una interrupción?

SEÑORA RODRÍGUEZ (LUCÍA).- Sí, señor diputado.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Puede interrumpir el señor miembro informante en mayoría.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Gracias, señor presidente, y gracias compañera por concederme esta interrupción.

La intervención de la diputada preopinante nos introduce en el tema de la constitucionalidad.

Voy a leer algunos párrafos del informe en el que nos basamos para afirmar que en esta iniciativa no hay vulneración del derecho constitucional a la intimidad. Como no voy a poder leerlo todo, pediré que se incorpore a la versión taquigráfica de esta sesión, para que esté al alcance de todos los legisladores y, en particular, de quienes analicen, a la luz de la aprobación de esta iniciativa, cuál era la

voluntad de los legisladores al aprobarla, en especial, al apoyar el artículo 2º.

Como dije antes, el primer punto de este informe es: "1. De la consagración del Secreto Bancario y de la no vulneración del Derecho Constitucional a la Intimidad". Dice así: "A partir del dictado del Decreto Ley 15.322, de 17 de setiembre de 1982 se erigió de manera autónoma el secreto bancario, escindiéndolo del secreto profesional, secreto este último, al que la Doctrina ha reconocido como manifestación del derecho constitucional a la privacidad o intimidad de las personas, emanado de los artículos 28 y 72 de nuestra Carta Magna.- Si bien parte de la doctrina diferencia entre las nociones de privacidad e intimidad, considerando a la primera con una mayor amplitud que la segunda, a los efectos de nuestro análisis tal distinción carece de relevancia, por lo que usaremos ambos términos indistintamente.- Como plantea en forma acertada Rodríguez Bereijo: '[…] el derecho a la intimidad es uno de los que presenta mayores problemas de delimitación frente al ejercicio de las potestades y facultades de carácter instructorio con que cuenta la Administración Tributaria para el conocimiento y determinación de los hechos con relevancia tributaria, pues en la medida en que los hechos cuyo conocimiento interesa a la Administración pertenecen a la esfera personal del obligado tributario, aquella no puede llegar a alcanzar su conocimiento si no dispone de facultades para penetrar en ella y exigir revelaciones de datos al obligado tributario". Sigue con otras consideraciones, que quedarán registradas, si se vota la inclusión de estas lecturas.

Luego, dice: "Sin ingresar a la consideración de si efectivamente los aludidos secretos constituyen o no manifestación de la intimidad; […] resulta imposible soslayar que dicho principio (y sus manifestaciones con él) no es irrestricto o ilimitado.- En tal sentido, y para el caso concreto que nos ocupa, debería considerarse: 1) si la información sobre saldos y rentas de origen financiero al cierre del año civil requerida penetra en el ámbito de la intimidad personal de los sujetos sobre los que se requerirá; 2) si la afectación de la esfera de intimidad efectivamente se produjera, qué debe primar en el caso concreto: el deber de colaboración (derecho a una carga tributaria justa y equitativa) o el derecho a la intimidad (que como todo derecho -salvo el derecho a la vida- no tiene carácter absoluto, siendo posible limitarlo por ley de interés general, según lo dispuesto por el artículo 7º de la Constitución)".

Continúa con el punto 2: "El interés general como argumento limitante de los derechos individuales.- Como no es difícil de comprender, la limitación de un derecho constitucional solo puede ser efectuada si la propia Constitución así lo admite.- Al respecto, desde la doctrina se ha reconocido que 'Ciertamente, en ningún estado de derecho el secreto bancario se construye en forma irrestricta e ilimitada, y será facultad de los gobiernos definir la mayor o menor amplitud de su protección y sus excepciones'". Esta es una cita del libro *El secreto bancario y la evasión fiscal internacional,* de los autores Raúl Cervini y Gabriel Adriasola. O sea que son temas que tienen mucho que ver con lo que estamos hablando.

Luego, continúa: "La opinión precedente resulta absolutamente veraz y su sustento se encuentra en la disposición contenida en el precepto constitucional consagrado en el artículo 28, en tanto dicha norma prevé, luego de establecer la inviolabilidad de los papeles de particulares, la excepción a la misma -excepción que encontrándonos en un Estado de derecho no constituye si no la expresión del Estado de derecho-, esto es, que así lo disponga una ley dictada por razones de interés general.- En este sentido, la SCJ se ha pronunciado en Sentencia Nº 328/04 en los siguientes términos: 'El derecho de propiedad, como todo otro derecho individual (salvo el derecho a la vida, derecho subjetivo, perfecto, absoluto), no es absoluto ni irrestricto y tolera las limitaciones que la ley establezca por razones de interés general".

(Suena el timbre indicador de tiempo)

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Puede continuar la señora diputada Lucía Rodríguez.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- ¿Me permite una nueva interrupción?

SEÑORA RODRÍGUEZ (Lucía).- Sí, señor diputado.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor miembro informante en mayoría.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Señor presidente, prosigo leyendo: "La tutela y la reglamentación de tales derechos importa, en la generalidad de los casos, una colisión entre dos órdenes de intereses: el subjetivo del titular y el colectivo de la sociedad y en la dilucidación legislativa del conflicto, si no existe

posibilidad de conciliarlos, el primero debe ceder, y siempre en tributo de los superiores intereses comunitarios, cuya valoración prioritaria es incuestionable en todo estado de derecho [...] Parece claro que en toda restricción y aun privación por vía legal de los derechos individuales fundada en claras razones de interés general no puede comprometer la regularidad de la Ley, máxime cuando el propio mandato del constituyente así lo patrocina". En este caso, Sayagués Laso se refiere al inciso segundo del artículo 7º de la Constitución, que toma como referencia la sentencia Nº 12/81 de la Suprema Corte de Justicia.

Luego, sigue el autor: "Por otro lado, y en una temática directamente relacionada, la Corporación en situación de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la Ley 17.523" -aquella que reprogramó los depósitos bancarios durante la crisis de 2002- "ha manifestado que 'el derecho de propiedad (sic: respecto de los depósitos bancarios) no es absoluto ni irrestricto y tolera las limitaciones que la ley establezca por razones de interés general. En el caso, el interés general invocado por el Poder Ejecutivo y los legisladores radica en la particularísima situación económico financiera del momento que puso en riesgo la cadena de pagos, la liquidez bancaria y el cumplimiento de obligaciones internas e internacionales por parte del Estado'".

Pero no solamente en Uruguay se da esto. Podemos citar al Tribunal Constitucional Español cuando dice: "[...] puede citarse el deber de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos...En ese sentido, la colisión entre el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar...y el deber constitucional de contribuir a los gastos públicos ... implica la inexistencia, frente a la Administración tributaria u otros poderes públicos, de un pretendido derecho absoluto e incondicionado a la reserva de los datos económicos del contribuyente con trascendencia tributaria o relevancia fiscal que haga inoperante el deber tributario que el art. 31.1 de la Constitución consagra, pues ello impediría una distribución equitativa del sostenimiento de los gastos públicos en cuanto bien constitucionalmente protegido [...] resulta cuestionable en abstracto que la trasmisión de información de naturaleza tributaria pueda vulnerar el derecho a la intimidad de los contribuyentes, sobre todo cuando se trata de actividades que tienden a desarrollarse en el ámbito de la relación con terceros y que están sometidas a fórmulas específicas de publicidad e información... El deber de comunicación de datos con relevancia tributaria se convierte, entonces, en un instrumento necesario no solo para una contribución justa a los gastos generales...sino también para una gestión tributaria eficaz, modulando el contenido del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar".

El tercer punto es: "3. De las razones de interés general que inspiran y motivan el proyecto.- 3.1. Razón de interés general derivada de la necesidad de que los obligados por la ley satisfagan los tributos que gravan su actividad, y lo hagan regularmente, para que el Estado pueda atender satisfactoriamente sus obligaciones".

A este respecto, la exposición de motivos de este proyecto de ley establece que esta facultad permitirá "dotar a la Administración Tributaria de información que permita a la misma gestionar de manera eficaz el sistema tributario nacional; dicho lisa y llanamente, tal información resulta indiscutiblemente necesaria para la recaudación de los impuestos, reduciendo o eliminando fugas del sistema tributario que erosionan las bases imponibles".

En este punto, nos vamos a referir a la Sentencia Nº 234 de la Suprema Corte de Justicia y al pronunciamiento del fiscal de Corte que, en ese momento, decía: "Es compartible, en consecuencia, la opinión del Sr. Fiscal de Corte en cuanto postula: 'Que resulta razonable -por motivos de interés general (art. 7 de la Carta)-, la celeridad de la clausura ante la constatación de irregularidades fundadamente configurantes de una situación ilícita'". Y sigue: "Por cuanto es de interés general que los obligados por la Ley satisfagan los tributos que gravan la actividad y lo hagan regularmente, para que el Estado pueda atender satisfactoriamente sus obligaciones".

Lo relativo a la razón de interés general derivada del cumplimiento de los compromisos y obligaciones internacionales asumidos por el país lo voy a saltear porque creo que ya fue expuesto por otros señores legisladores, pero reiteramos la consagración del deber de contribuir a las cargas públicas en el artículo 72 de la Constitución; controlar el cumplimiento de las obligaciones como corolario.

Dice así: "Por otra parte, como se ha mencionado el Derecho a la intimidad (y consecuentemente el

secreto bancario como corolario del mismo) ha sido fundado en el artículo 72 de la Constitución, sin embargo, como también ha sido destacado desde la Doctrina, dicho precepto…

(Suena el timbre indicador de tiempo)

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Puede proseguir la señora diputada Lucía Rodríguez.

SEÑORA RODRÍGUEZ (Lucía).- Señor presidente…

SEÑOR ASTI (Alfredo).- ¿Me permite otra interrupción?

SEÑORA RODRÍGUEZ (Lucía).- Sí, señor diputado.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor miembro informante en mayoría.

SEÑOR ASTI.- Señor presidente: manifestaba que dicho precepto: "consagra no solo derechos sino también deberes, amparando en su amplio reconocimiento el deber de contribuir al sometimiento a las cargas públicas como derivado de la forma republicana de Gobierno.- No es concebible (al menos en el estado actual de evolución histórica) un sistema republicano de Gobierno que no se sostenga en las contribuciones de los individuos que lo integran, por lo que el deber jurídico de contribuir al sostenimiento de la cargas públicas puede considerarse implícitamente consagrado en la disposición constitucional comentada, con lo cual correspondería reconocerle rango constitucional.- El reconocimiento de la jerarquía de este deber supone, a nuestro juicio, darle el valor de principio jurídico, con las consecuencias que ello implica para el intérprete del derecho".

Y sigo citando lo que establece esa sentencia de la Suprema Corte de Justicia: "Nótese que todo el sistema está imbuido de este principio que se advierte inspirado en la estructura misma del diseño normativo. En efecto, el rol del Estado en materia financiera puede simplificarse en la asunción particular de dos roles principales: a) el de contralor del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los individuos, a través de la actuación de sus administraciones tributarias; b) el de administrar y rendir cuentas de la utilización de los ingresos coactivos recibidos, dándole sentido a la obligación de contribuir (que, de cualquier manera, no depende esencialmente de la mejor o peor utilización que se haga de los recursos)".

Luego dice: "Centrándonos en el primer aspecto, el diseño tributario descansa en la colaboración de los sujetos pasivos tributarios (contribuyentes, responsables y terceros), que a través del cumplimento de las diversas obligaciones tributarias que recaen sobre ellos brindan a la administración tributaria la información imprescindible para controlar el buen funcionamiento del sistema, posibilitando la verificación de la obligación fundamental, esto es, la de pagar el tributo".

Entonces, sin perjuicio de que el derecho a la intimidad pueda entenderse implícitamente consagrado en el referido artículo 72, también puede entenderse que el deber de contribuir a las cargas públicas lo está, y la posibilidad de la Administración Tributaria de acceder a toda la información que permita el contralor de dicho deber no deja de ser también una manifestación de ese principio constitucional, recogido también a nivel de instrumentos internacionales como en el artículo 29.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, o en el artículo 32 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica); este último bajo el *nomen juris* de 'Correlación entre Deberes y Derechos' establece que: "1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad.- 2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática".

Obviamente, como decíamos -termino con las citas y voy a solicitar que los documentos se incorporen a la versión taquigráfica- en estos tres gobiernos hubo, hay y habrá una lucha frontal contra la evasión y la defraudación tributaria. Se bajó la evasión -como se reconoció en sala- a valores históricos, equiparables a los de países desarrollados. Pero sigue existiendo y ello es perjudicial para toda sociedad y, en especial, para los buenos contribuyentes y los sectores más vulnerables. En este sentido -discrepo con alguna opinión previa-, el concepto de defraudación tributaria como delito precedente del lavado de activos, es una de las recomendaciones que GAFI -organización internacional de la que somos miembros a través de la latinoamericana GAFILAT- ha incluido y va a ser controlado en las revisiones posteriores que realice nuestra legislación.

Continuamos vinculando estos aspectos, fundamentalmente, con el artículo 28, que establece

que toda la documentación de las personas está protegida por el derecho constitucional de la privacidad. Pero, de acuerdo con su inciso final, va a estar sometida a lo que las leyes puedan disponer teniendo en cuenta el interés general. Y este es el caso.

Hay un interés general, como hemos manifestado a través de todas nuestras intervenciones, tanto por el cumplimiento de los deberes internacionales, como por la eficiencia en la lucha contra la evasión y la defraudación tributaria, para que la administración pueda conocer estas situaciones. Esto no tiene nada que ver con iniciar procesos que impongan sanciones o inicien acciones que impliquen imposiciones en perjuicio de los sujetos administrados. En este caso, se entra en otro tema, y por supuesto habrá el control debido, de acuerdo con las normas que rigen el proceso administrativo y, en particular, la intervención del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Gracias, señor presidente, gracias compañeros.

SEÑORA BIANCHI POLI (Graciela).- Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE (Gerardo Amarilla).- Tiene la palabra la señora diputada Graciela Bianchi Poli.

SEÑORA BIANCHI POLI (Graciela).- Señor presidente: gracias, seguimos bien, pero el señor diputado Asti hizo referencia a que, precisamente, entramos en la constitucionalidad y por tanto tengo que aclarar algo.

Señor presidente: yo no pude ser contadora ni economista -o no quise- y el señor diputado Asti, que quiso ser abogado -como me confesó hace unos días- no lo es. En consecuencia, uno tiene que profundizar en cada una de sus especializaciones. Yo soy apenas una abogada del montón.

Pero como solo tengo cinco minutos, quiero decir que cuando me hablé de luces amarillas y rojas, no solo hice referencia al derecho a la intimidad, ni lo hicieron Raúl Cervini, Delpiazzo ni todos los doctrinos nacionales e internacionales.

¡Obvio que mi libertad termina cuando empieza la del otro! Eso viene de la época de la Revolución Francesa. Varias veces he dicho que la humanidad todavía no superó esa etapa, porque todos los intentos posteriores fracasaron.

¡Por supuesto que la gente tiene obligación de tributar! ¡Por supuesto! El problema es cómo protegemos los derechos de los ciudadanos frente a un Estado, que siempre es mucho más poderoso que el administrado; ¡siempre! Desde que nacieron los Estados nacionales, fueron más poderosos. Entonces, hay dos cosas que no se pueden pasar por alto y por ello yo decidí no votar este proyecto, ni siquiera en general.

Señor presidente: en primer lugar, no se puede quitar la mano al Poder Judicial en esta situación, porque en este país, aunque teníamos un secreto bancario no penetrado -como se dice ahora-, sino bastante cerrado, siempre se pudo levantar por dos razones fundamentales -inclusive, antes de que el Frente Amplio llegara al gobierno-: por una resolución fundada de un juez penal, es decir que este diga por qué pide el levantamiento, o por razones alimenticias. ¡Pero nunca se puede sacar la mano de la justicia en estos procesos! ¡No puede estar en manos de la administración porque esta es el Estado, que frente a los administrados no siempre tiene la actitud ponderada que debe tener! Por eso es que Cervini dice eso con respecto a la privacidad. ¡Por supuesto! ¡No hay derecho más limitado que el de la libertad, señor presidente!

Hay muchos que pregonan la reforma de la Constitución por el derecho de propiedad. En un Estado social de derecho democrático y republicano ¡ese derecho es uno de los que está más reglamentado y limitado! Claro ¡no con el criterio *chavista*!, cuando el pobre Chávez iba diciendo -ahora no, pero irá Maduro-: "¡Exprópiese, exprópiese, exprópiese"! ¡No! Pero frente al interés general, hasta el derecho de propiedad está muy limitado en nuestra Constitución. ¡Por favor! ¡Somos herederos del artiguismo!

La otra cosa que vulnera este proyecto de ley, además de pasar por arriba al Poder Judicial, es articular el derecho de defensa, señor presidente. Y en eso se hizo especial hincapié por parte de los doctores Cervini y Delpiazzo. También, si ustedes quieren, ofrezco que se agregue el trabajo de Delpiazzo, que figura en *El derecho administrativo. 50 años después de la obra de Sayagués Laso*.

Señor presidente: el derecho de defensa ¡no solo se da en el ámbito penal! El derecho de articular defensa se da en el derecho administrativo y es

considerado un derecho inherente a la persona humana. Es por eso que el Estado ha perdido y perderá, sistemáticamente, frente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Suprema Corte de Justicia. Pero, si sobre todo elegimos la vía de los recursos administrativos, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo cuando recibe un caso, no entra al fondo del asunto si hay vicios de forma. Y un vicio de forma, que es de fondo, en el régimen democrático, republicano, en el que pretendemos seguir viviendo ¡es el derecho de defensa! ¡A mí me tienen que notificar si van a actuar contra mí! ¡Y me dan diez días corridos! ¿Qué está tan en riesgo para que me notifiquen de cualquier acción del Estado, de las oficinas tributarias o de todos los que tienen derecho a cobrar impuestos y nadie lo desconoce? ¡Este proyecto de ley también pasa por arriba de todo esto! En consecuencia, ahí sí que están vulnerados derechos, y que no se cite más a la Constitución, porque yo ya lo dije por boca de Delpiazzo: ¡Esto es un derecho supraconstitucional! ¡Es inherente a la persona humana!

(Suena el timbre indicador de tiempo)

——No atribuyo al diputado Asti -conozco su formación intelectual y todo lo demás, pero por eso es que aparecen ataques al Poder Judicial-, no dar presupuesto al Poder Judicial y querer sacar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. ¿Qué quieren? No tengo más remedio que pensar que hay algún interés en ese sentido. O sea que estamos totalmente de acuerdo con lo que dijo el señor diputado Asti; agrego esos otros dos conceptos que son mucho más importantes que el derecho a la intimidad.

Muchas gracias, señor presidente.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- ¿Me permite la palabra para una aclaración?

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Antes de ceder la palabra, la Mesa desea señalar que ha recibido dos propuestas en cuanto a incorporar a la versión taquigráfica ciertos documentos. Solicitamos que por favor se alcancen a la Mesa para luego poner a consideración las solicitudes.

Para hacer una aclaración, tiene la palabra el señor miembro informante en mayoría.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Señor presidente: seré muy breve.

Dado que ahora, de alguna manera, se vuelve a insistir en un tema, vamos a reiterar las consideraciones ya formuladas. El uso o envío de información en un procedimiento de rutina autorizado por la ley no significa que haya un procedimiento en trámite. Es más: no puede haberlo porque esa información, por ejemplo, la de los saldos de fin de año o saldos promedio, es insuficiente a fin de determinar un procedimiento o un proceso tributario de determinación de adeudos. Cuando exista el procedimiento o el proceso en trámite sí es preceptivo cumplir con todas las garantías del debido proceso, de acuerdo con lo que establecen otras normas ya vigentes en el país que aseguran el derecho de defensa de los administrados.

Lo único que estamos haciendo es habilitar que la Administración nacional, en el caso de nuestros residentes, o la administración de otras jurisdicciones, en el caso de los no residentes -o de nuestros propios residentes, porque la convención puede referirse a cualquier residente de cualquier Estado, incluyendo el nuestro-, obtenga esa información, pero solo con ella no alcanza para iniciar un procedimiento. Por lo tanto, no se vulnera ningún derecho. Estamos hablando solo de los saldos; si a partir de ello la Administración entiende necesario conocer los movimientos, deberá recurrir a la autorización judicial para levantar el secreto bancario, que en ese tema sigue incambiado.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado Alejo Umpiérrez.

SEÑOR UMPIÉRREZ (Alejo).- Señor presidente: el proyecto de ley en análisis no es uno solo, sino cuatro. Son cuatro, porque a veces es necesario que los dolores de parto pasen más rápido, pasen cuatro en uno.

Lo más importante de todo es que se está atacando un principio básico del derecho liberal y del Estado de derecho. Es el fin del principio de inocencia, y eso no es poca cosa en el derecho liberal. Me hace acordar a la época de la dictadura, que cuando alguien iba preso se decía: "Algo habrá hecho". Con este proyecto de ley se plasma el "algo habrá hecho" y por eso hay que trasmitir todos los datos, toda la información; después se verá.

Estamos ante una nueva corriente doctrinaria: el totalitarismo tributario o el fascismo tributario. Este fascismo tributario tiene un origen, y es que el club de los ricos está en problemas. Esos problemas fueron generados por sus propias políticas internas, que hicieron emigrar las inversiones. Ahora los países centrales quieren que aquellos dineros que se les fueron, vuelvan, obviamente en perjuicio de los países no centrales, periféricos, o como les queramos llamar: nosotros.

Esto es una forma de atropellar la soberanía. Este club de ricos en problemas ha inaugurado una nueva forma de imperialismo, un imperialismo 2.0, al cual, en contra del principio de la realidad, Uruguay tiene experiencia concreta de haberse opuesto. No fue nuestro partido ni Herrera. No. Fue el Partido Colorado, en 2002. Fue Jorge Batlle. Como condición para el préstamo el FMI le quiso imponer el IRPF, el impuesto a la renta, en la categoría de renta global o universal, que es la llave maestra de este sistema, pero Batlle dijo que no. ¡Y en qué momento dijo que no! Porque si el principio de la realidad valía en algún momento, era en ese; en ese entonces habría que haber sido realista, pero Batlle dijo que no, y obtuvo el dinero, como todos sabemos y hemos mencionado estos días, a través de un baipás que hizo el propio Tesoro de los Estados Unidos de América.

A través de esta iniciativa se quiere cambiar el nombre a las cosas y se habla de lucha contra el terrorismo, contra el narcotráfico. Están poco menos que las siete plagas de Egipto en un título, que parece ser una buena pieza publicitaria, pero que no se ajusta a la realidad. ¡Todos sabemos cómo son las cosas! ¡Somos todos grandes! ¡Vamos a dejarnos de macanear! ¡Llamemos a las cosas por su nombre! Estamos armando una doble máquina de tributar: una para gobiernos extranjeros y otra para nuestro gobierno. Claro, se olvidan de que una está ligada a la otra ¿o creen que son independientes?

Entonces, nos ponemos a trabajar alegremente como peones de brega para estos gobiernos extranjeros. No es solo el intercambio de información automático, sino que también nos transformamos en gestores de cobro de deudas. Puede llegar a haber inspecciones fiscales de gobiernos extranjeros en nuestro país; obviamente, autorizadas por la DGI. Y esto no es una reserva, porque las reservas dependen de la forma en que se formulan. La reserva sobre este tema no dice "se reserva" o "no suscribe"; solo se reserva el derecho de no aceptar. Cuando venga una petición de un gobierno de peso, quiero saber cómo se va a reservar ese derecho de no aceptar. ¡Inspecciones fiscales de gobiernos extranjeros en nuestro país! ¡Eso es realmente dantesco!

Mientras nos hacemos los abanderados de la clase, tenemos que ser conscientes de que los paraísos fiscales existen y no los van a desmantelar. ¡Estas normas no son de ida y vuelta! ¡Esta es una avenida en un solo sentido! ¡Es para nosotros!

Delaware, donde se afinca el 58 % de las empresas norteamericanas, seguirá existiendo. La Isla de Man, seguirá existiendo. ¡Lo que es la creatividad europea! Me creo bastante informado, pero me acabo de enterar, como posiblemente la mayor parte de los diputados, de que estamos por suscribir un tratado tributario con Guernsey. ¿Sabían ustedes? ¿Saben qué es? ¿Saben dónde queda? ¡Guernsey es un paraíso tributario! ¡Suscribiremos un tratado fiscal con un paraíso tributario, que es un minúsculo montículo que queda en el Canal de la Mancha! Ese proyecto está para ser votado. Ese paraíso fiscal no jugará en este territorio, ni tampoco Estados Unidos de América, país que no suscribió el convenio de intercambio de información automática. ¡De China ni hablar! Jugamos solo para aquellos del club de los ricos que están en problemas, hoy rodeados en la OCDE: básicamente, las naciones de la Unión Europea.

Por supuesto, hay una visión *a priori* prejuiciosa de algunas cosas. Las empresas *offshore* no surgieron en Uruguay por un arrebato neoliberal. Surgieron en 1948 durante un gobierno dirigista, estatista, el de Luis Batlle, y han existido por décadas. Como con todo en la vida, las cosas se pueden hacer bien o mal. Con un bisturí puedo operar o puedo matar. El tema, como siempre, es el control que se tenga sobre ello.

Quiero que enfoquen esto desde la gravedad del fundamento que sostienen. Esta suerte de estriptís ha empezado con una frasecita: "Y si no hay nada que esconder…". Bueno, vamos a razonar: si no hay nada que esconder. Si no hay nada que esconder, no deberían escandalizarnos las escuchas telefónicas, que están autorizadas por un juez. ¿Deberíamos eliminar la autorización judicial para ello? Si no hay nada que esconder, deberíamos permitir la intervención de los correos electrónicos. ¿Por qué existe la prohibición, si no hay nada que esconder? No. Es un derecho

constitucional del mundo liberal. Si no se comulga con los principios liberales, correcto. Pero el derecho a la privacidad existe y tiene rango constitucional.

A este respecto, todos los asesores han dicho -que al fin y al cabo no sé para qué vienen- que el proyecto es inconstitucional; no sé para qué los invitamos, porque después se hace absolutamente lo contrario. Esto pasa con todos los asesores, inclusive con aquellos a quienes conozco porque militamos juntos en la Universidad y me consta que son de notoria filiación de izquierda. Es decir que esto no responde a una cuestión de tributarista neoliberal.

Además, el secreto bancario no es monolítico: siempre existió, como corresponde donde rige el derecho liberal, la posibilidad de levantarse, con las garantías del caso, es decir, con la autorización judicial pertinente para evitar los excesos de la Administración. Pero en estos últimos años, en el marco de esta embestida tributaria, de este nuevo fascismo tributario, cada vez que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo sentencia la nulidad de determinada actuación de la Dirección General Impositiva, inmediatamente se envía un proyecto de ley para convalidar el objeto cuya ilegalidad fue declarada. Entonces, lo que era ilegal, se transforma en legal, y todos los días vamos por ese derrotero, que no es más que la absoluta desnudez del individuo frente al aparato estatal, que en el caso del contribuyente es mucho peor.

Para ilustrar algunas cosas: no hay plazo para hacer una instrucción tributaria; pueden ser uno, dos o tres años. No se puede cuestionar el pago de tributos, porque hay que evitar los embargos, ya que te expiden el Certificado Único de la DGI para poder funcionar. No se puede decir que pago estos tributos porque son razonables e impugno los otros. No: pagás todos o no pagás nada. Esta es la dirección tributaria que tenemos, con tales poderes, y ahora se plantea acrecentarlos.

La última ley de 2011 –de hace poco, cuando ya había empezado toda esta embestida- mantuvo el secreto bancario, pero modificó algo: dio valor al silencio del juez. Antes, si el juez no se pronunciaba, se entendía rechazado, pero ahora si no se pronuncia en treinta días, se entiende concedido si no lo hace en forma expresa. Hasta ahí se entiende: es responsabilidad del tribunal. Pero lo que no puede pasar es que a partir de ahora algún ciudadano, sea o no residente, tenga .menos garantías, que tenga que hacer un estriptís automáticamente, sin estar sospechado, ya no digo indiciado, condenado, ni siquiera sometido a proceso.

Entonces, llamo la atención sobre este proyecto: es un atentado al Estado de derecho liberal, a las concepciones del humanismo, y en él no hay cuestiones de ausencia de transparencia, porque las normas que hay sobran y nos dan garantías a todos. El problema es que quienes no dan garantías son aquellos que lo único que quieren es cobrar.

Lamentablemente, hay una situación: el Gobierno eligió un camino individual, en vez de haber optado por una política de Estado, porque estas cosas no comprometen al gobierno de turno, sino al país hacia el futuro. Debería haberse asumido una política de Estado, hablar con la oposición para saber cómo actuar. Es más, debería haberse hablado con los países del Mercosur para adoptar posiciones comunes -los bloques sí pesan, no como la pequeña hoja a la deriva de un país de 176.000 kilómetros cuadrados-, para establecer políticas conjuntas.

El partido de Gobierno prefirió otro camino: eligió poner rodilla en tierra, besar la mano al imperio y que le partieran el espinazo.

Son opciones políticas; cada cual a su lugar.

Muchas gracias.

VARIOS SEÑORES REPRESENTANTES.- ¡Muy bien!

12.- Licencias.

Integración de la Cámara

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Dese cuenta del informe de la Comisión de Asuntos Internos relativo a la integración del Cuerpo.

(Se lee:)

"La Comisión de Asuntos Internos aconseja a la Cámara aprobar la siguiente resolución:

Licencia en misión oficial:

Del señor Representante Pablo D. Abdala, por el período comprendido entre los días 1º y 5 de diciembre de 2016, para participar en la reunión Extraordinaria de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), a reali-

zarse en la ciudad de Panamá, República de Panamá, convocándose al suplente siguiente, señor Jorge Guekdjian".

——En discusión.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y uno en sesenta y tres: AFIRMATIVA.

Queda convocado el correspondiente suplente quien se incorporará a la Cámara en la fecha indicada.

(ANTECEDENTES:)

"Montevideo, 17 de noviembre de 2016

Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Gerardo Amarilla
Presente
De mi mayor consideración:

Por la presente, con motivo de haber sido convocado por el Parlamento Latinoamericano, para participar de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado, a celebrarse en la Sede Permanente del Parlamento Latinoamericano, Panamá, solicito licencia del 1° al 5 de diciembre de 2016 y pido se convoque a mi suplente respectivo.

Sin otro particular, saluda atentamente,

PABLO ABDALA
Representante por Montevideo".

"Comisión de Asuntos Internos

VISTO: La solicitud de licencia para viajar al exterior en misión oficial, del señor Representante por el departamento de Montevideo, Pablo D. Abdala, para participar en la reunión Extraordinaria de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), a realizarse en la ciudad de Panamá, República de Panamá.

CONSIDERANDO: Que solicita se le conceda licencia por el período comprendido entre los días 1º y 5 de diciembre de 2016.

ATENTO: A lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución de la República y en el literal C) del inciso segundo del artículo 1º de la Ley Nº 10.618, de 24 de mayo de 1945, en la redacción dada por el artículo 1º de la Ley Nº 17.827, de 14 de setiembre de 2004.

La Cámara de Representantes,

R E S U E L V E:

1) Concédese licencia para viajar al exterior en misión oficial al señor Representante por el departamento de Montevideo, Pablo D. Abdala, por el período comprendido entre los días 1º y 5 de diciembre de 2016, para participar en la reunión Extraordinaria de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), a realizarse en la ciudad de Panamá, República de Panamá.

2) Convóquese por Secretaría para integrar la referida representación por el mencionado lapso al suplente correspondiente siguiente de la Hoja de Votación Nº 2014, del Lema Partido Nacional, señor Jorge Guekdjian.

Sala de la Comisión, 17 de noviembre de 2016.

ORQUÍDEA MINETTI, VALENTINA RAPELA, JOSÉ CARLOS MAHÍA".

13.- Transparencia Fiscal Internacional y de Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. (Se establecen normas de convergencia con los estándares internacionales)

——Tiene la palabra el señor diputado Ope Pasquet.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Señor presidente: me he sentido plenamente representado, en cuanto a la posición política del Partido Colorado, por las palabras de mi compañero, el señor diputado Conrado Rodríguez, y lo subrayo con énfasis.

Quiero hacer algunos comentarios de carácter general, y no voy a ingresar en cuestiones técnicas porque refieren a una materia muy específica -no integro la Comisión de Hacienda-, para subrayar, fundamentalmente, algunas notas que ya se han apuntado en el debate y que me parecen importantes.

En primer lugar, rechazo lo que me permito llamar la fábula moralizadora acerca de este proyecto. Se pretende presentar estas normas como si viniésemos de un pasado de opacidad, de tinieblas, y ahora nos dirigiésemos hacia la luz y la virtud, de la mano de la OCDE y de los gobiernos del Frente Amplio, que están en contra de las tinieblas y a favor de la luz. Creo que esa no es la realidad ni la situación. Lo que tenemos es que los países centrales,

y las organizaciones que representan, defienden y promueven sus intereses, dictan normas y confrontan a los países que no son centrales, como el nuestro, planteándoles la necesidad de que acaten esas nuevas normas o se sometan a las consecuencias del desacato. Esto es lo que está sucediendo.

Las normas que se nos imponen a través de la OCDE y de otras organizaciones son la expresión del interés de esos países centrales, en virtud del nuevo escenario mundial que surgió después de la crisis de 2008 y desde el atentado contra las torres gemelas, que despertaron la necesidad de profundizar la lucha contra el terrorismo, donde juega también su parte la lucha contra el narcotráfico. Esto, pero fundamentalmente la crisis de 2008, hizo que los países centrales salieran a capturar más tributos para solventar sus necesidades, y para cumplir esa finalidad le dicen a los demás países del mundo: "Tienen que mostrarnos las cuentas, transparentar la situación, porque nosotros queremos cobrar intereses a todos aquellos que podamos". Frente a esto es que debemos actuar.

Me parece que sería muy sano y necesario tomar en cuenta el poder de esas organizaciones, de esos países, y movernos con un realismo insoslayable, pero una cosa es ceder ante una presión irresistible y otra cosa es decir: "Nos hemos convencido de que es mejor ser transparentes y buenos que opacos y malos", porque eso es otra cosa, es falso. Antes de que se dictaran estas normas, ¿qué había? ¿El reino tenebroso de la opacidad y de los negocios turbios? No. Había un país que, como muchos otros de América Latina, sostenía el criterio de la fuente, de la territorialidad, en torno al cual se aglutinó la mejor doctrina tributarista latinoamericana, entre las que figuraba, en primera fila, el gran profesor Valdés Costa. Las mejores páginas de defensa de nuestro interés frente al interés de los países centrales, se escribió en aquellos años, defendiendo el criterio territorial o de la fuente, rechazando el criterio de universalidad que ahora con nuevos bríos se nos va a imponer.

Los países se movían en ese marco y, por supuesto, los centrales tenían sus grandes paraísos fiscales en el Reino Unido o en Estados Unidos de América, y los siguen teniendo, porque frente a ellos se cede. En ese contexto, existía el secreto bancario de los suizos, que era una institución venerada en el mundo entero, que ahora está cediendo ante los mismos embates, y en ese esquema nosotros hacíamos los negocios que podíamos, al amparo de esa doctrina o ese criterio de la fuente, con la cual transitamos durante muchos años.

¿Ahora hay que cambiar? Muy bien, pero no digamos que esto es el triunfo de la virtud frente al vicio, porque es otra cosa: es la concesión de los países débiles frente a los países fuertes que, en un momento de crisis, imponen draconianamente sus intereses.

¿El Gobierno tiene que ceder ante eso? Sí. Reconocemos que la realidad impone muchas veces concesiones que no son agradables. Pero digo también que si esto lo hubiese hecho un gobierno colorado o nacionalista, el siempre recordado diario *El Popular* nos habría calificado de cipayos al servicio del imperialismo y los intereses financieros transnacionales; eso es así.

Ahora bien, que haya que ceder no quiere decir que haya que hacerlo de cualquier manera. A este respecto hay una cuestión de estrategia y, hasta en un plano menor -si se quiere-, de táctica. ¿Cómo nos plantamos frente a esto? ¿Queremos ser alborozadamente los mejores de la clase? Es una cuestión de actitud frente a la globalización.

Creo que no podemos intentar resistir lo irresistible. Eso sería absurdo y nos condenaría a fracasos muy dolorosos para el pueblo uruguayo, que sufriría las consecuencias de actitudes inmaduras o irreales. No podemos resistir lo irresistible, pero tampoco tenemos que adelantarnos a los hechos y tratar de ser los mejores de la clase en todos los terrenos. En algunos terrenos sí me parece muy bien que Uruguay pretenda siempre ser el mejor de la clase, por ejemplo, en el respeto por los derechos individuales; que quiera serlo mañana en la protección del medio ambiente, en la creación en su sociedad de un clima de tolerancia, en el fomento de la cultura. ¡En esos aspectos sí aspiremos a ser los mejores de la clase! Pero en otros terrenos no tenemos por qué serlo. En el acatamiento de las normas que nos vienen dictadas e impuestas por los intereses de otros no tenemos por qué serlo. Tenemos que aceptar lo que no podamos resistir; debemos postergar lo que nos perjudica y sacar provecho de las oportunidades que encontremos en los intersticios que las normas nos dejen. Creo que

esa es la estrategia, que esa es la actitud, pero me parece que no es eso lo que se hace con este proyecto de ley, como han señalado varios señores legisladores en el curso de este debate.

Se aprovecha, además, la coyuntura para introducir normas que no tienen nada que ver con el cumplimiento de las normas de la OCDE sino que, simplemente, apuntan al fortalecimiento de la DGI para mejor recaudar. Y ese fortalecimiento de las potestades de la DGI se hace en términos que son por lo menos discutibles y requieren un muy profundo análisis, en tanto afectan derechos individuales como el relativo a la intimidad.

Se dice que los derechos -aun los de rango constitucional- pueden ser limitados por las leyes que se dicten en defensa del interés general, y nadie discute que sea así. Ahora bien, ¿de qué manera se hace eso? En este caso, se sacrificará el derecho a la intimidad de los residentes en el Uruguay, de los contribuyentes uruguayos, en tanto se dice que su información financiera -la que se refiere en el artículo 2°- será puesta automáticamente en conocimiento de la DGI. Se argumenta que es una ley que se dicta por razones de interés general -el interés obvio en recaudar más para cumplir mejor los fines del Estado-, y la ley legitima esa intrusión en la intimidad.

Debe advertirse algo, señor presidente. ¿Admitimos el mismo criterio cuando se trata de las comunicaciones entre las personas, esas comunicaciones epistolares o de cualquier otro género previstas en el artículo 28 de la Constitución de la República? Admitimos que el derecho a la intimidad en cuanto a esas comunicaciones sea acotado o restringido por leyes que se inspiran en la defensa y promoción del interés general, pero no permitimos que esas comunicaciones entre particulares sean vistas o examinadas por la autoridad administrativa, sino que interponemos el filtro en la autorización judicial; eso es derecho pacífico en el país. A veces, nos desviamos de eso por cuestiones de hecho, como lo que está pasando con El Guardián y que todos comentamos en el mismo sentido días atrás. En principio, la buena doctrina, la buena práctica del país ha sido siempre la de no interferir, en lo posible, en las comunicaciones entre particulares sin la autorización judicial -no la del Poder Ejecutivo; no la de las entidades que forman parte del Poder Ejecutivo-, que es la que garantiza los derechos individuales.

En este caso, se sigue otro criterio; se dice que las cuentas de los particulares podrán ser vistas por la Dirección General Impositiva sin autorización judicial y sin que se requiera acto administrativo fundado de la DGI para proceder a su examen. Esa es otra cortapisa que pudo haberse introducido, pero no se introdujo. Se podría haber establecido que la DGI, por resolución fundada, pudiera acceder al conocimiento de los saldos anuales o mensuales de las cuentas de los particulares, etcétera, pero tampoco se hizo eso. Esto es automático, en bloque, sin necesidad de fundamento de especie alguna. Estamos en el ámbito de lo que en otro momento se han llamado aquí mismo las "expediciones de pesca": se sale a buscar al barrer toda la información disponible, sin que haya ningún elemento de juicio que fundamente la investigación con respecto a algún ciudadano en particular.

Sin aventurar conclusiones -se ha obviado la cita a los constitucionalistas que pudieron haber ilustrado a la Comisión a este respecto-, digo que esto merece un asterisco; esto es un llamado de atención muy fuerte. Ciertamente, pueden estar en entredicho los derechos individuales. Esto me preocupa -lo señalo con toda franqueza-, porque no estamos frente a administraciones -me refiero concretamente a la DGI- que se luzcan por la observancia prolija de las normas, por el respeto escrupuloso de los derechos individuales. Se vienen sucediendo sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que anulan actos de la DGI por haber incurrido en arbitrariedad; eso ha pasado en los últimos tiempos. También es cierto que no lo hace solo la DGI. Hace poco, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo anuló la reestructura de la Dirección Nacional de Aduanas y el mismo organismo anuló parcialmente la reestructura de la Dirección General de Casinos. Advierto que las dependencias del Ministerio de Economía y Finanzas son manifiestamente proclives al uso arbitrario y excesivo de sus atribuciones, lo que encuentra freno en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Esto es algo que debería merecer la atención del Ministerio de Economía y Finanzas, para que no suceda que todos los días sus dependencias se extralimiten y se excedan.

Entonces, hay que tener mucho cuidado antes de dar a esta administración tributaria potestades tan

amplias para hacer un escrutinio sin fundamento, razón ni motivo en las cuentas de todos los contribuyentes radicados en el país.

Concluyo, señor presidente, con lo siguiente. En virtud de todas estas consideraciones y de la actitud política que señalaba el señor diputado Conrado Rodríguez, vamos a votar en contra de este proyecto de ley. Nos encontramos con la posición de otros distinguidos señores legisladores de la oposición que dicen: "Si fuéramos gobierno, haríamos esto, por lo cual vamos a votar a favor". Yo respeto esa posición, pero declaro, francamente, que no la comparto, porque son distintos los deberes del gobierno y de la oposición. En un juicio penal podría decir el abogado defensor: "Si yo fuera fiscal, acusaría por tal delito y pediría una pena de tantos años". Si fuera fiscal tendría que hacer eso pero, como es defensor, tiene que hacer otra cosa. Si nosotros fuéramos gobierno, trataríamos de cumplir de la mejor manera las obligaciones de un gobierno. Pero estamos en la oposición y debemos señalar -como lo hacemos- que, a nuestro juicio, no es de esta manera como se deben enfrentar las presiones que vienen de afuera en esta era de la globalización. Tenemos que ser realistas; tenemos que aceptar lo irresistible, pero debemos manejarnos en una actitud de celosa defensa del interés nacional en todos aquellos espacios en que podamos defenderlo. Y como nos parece que no es eso lo que se hace con este proyecto de ley, lo votaremos en general por la negativa.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado Alejandro Sánchez.

SEÑOR SÁNCHEZ (Alejandro).- Señor presidente: mi intervención va a ser muy breve, en primer lugar porque la Cámara ya ha dedicado varias horas al tratamiento de este proyecto de ley y, en segundo término porque nos sentimos plenamente representados por el excelente informe que hizo el señor diputado Alfredo Asti quien, además de contundente, ha sido bien explícito en la fundamentación de cada uno de los artículos y de las motivaciones que nos llevan a votar esta iniciativa. Además, es claro que, desde hace bastante tiempo, Uruguay ha estado en un proceso de negociaciones y colaboración con la OCDE.

Sé que ningún señor legislador de este Parlamento podría plantear que Uruguay se aislara del mundo, que dejara de cooperar con el mundo, porque el nuestro es un país netamente exportador. Además, Uruguay es pequeño; somos tres millones de habitantes, casi un barrio de San Pablo. En definitiva, Uruguay no tendría razones ni peso para aislarse. Por lo tanto, eso implica que debemos negociar con el mundo central, que es el que marca esencialmente las normas que rigen. Y el mundo en que vivimos es muy malo; no es bueno. Pasan cosas muy feas en el mundo, y lo gobiernan los poderosos, quienes imponen sus leyes y formas.

Yo quería hacer dos comentarios de carácter político, que tienen que ver con lo siguiente. Vivimos en un mundo muy hipócrita, porque todos decimos estar en contra del narcotráfico, de la trata de personas, del lavado de dinero, pero cuando hay que regular para detener los procesos a través de los cuales se lavan cientos de miles de millones de dólares entramos siempre a discutir que no podemos o que no queremos. No puede ser así, señor presidente; ¡en el mundo entero se lavan miles de millones de dólares producto de la explotación de hombres y mujeres, de la esclavitud, de la venta de personas, del tráfico de armas, del narcotráfico! ¡Ese es el mundo que tenemos hoy! ¡Es un mundo pervertido en el que se lava dinero en los bancos y en los paraísos fiscales! Y si queremos detener el flagelo que atenta contra la democracia, los Estados, las sociedades y los seres humanos que tiene que ver, precisamente, con el narcotráfico y el crimen organizado, hay que tratar de construir elementos para parar el lavado. Digo esto porque, en la medida en que ese dinero mal habido se pueda lavar, seguirá existiendo ese flagelo. La guerra directa contra el flagelo no se soluciona si no atacamos uno de sus componentes centrales, que es la posibilidad de lavar ese dinero y legalizarlo.

No quiero faltar el respeto a ningún legislador, pero cuando se dice que no tenemos que ser los mejores de la clase, ¿a qué nos estamos refiriendo? ¿A que tenemos que mirar para el costado? ¿Ser el mejor de la clase es perseguir el lavado de activos o no? ¿Es no preguntarnos de dónde viene ese dinero; si fue producto de la explotación, de la esclavitud o de la trata de personas? ¿Es decir: "No; no quiero saber. No quiero ser el mejor de la clase, porque me puede perjudicar"? De esa manera entramos en el sistema y

somos un engranaje más de todo ese mercado negro que existe y que ha creado cientos de paraísos fiscales en el mundo, que lo que hace sistemáticamente es lavar dinero generado a partir del sufrimiento y de actuar al margen de la ley.

Por tanto, hay que trabajar fuertemente para regular estas situaciones; hay que trabajar fuertemente para no permitir que ese lavado continúe, porque es el factor central por el cual existe el crimen organizado.

Algunos dicen que nos imponen cosas. ¡Chocolate por la noticia! Se enteraron de que existe el imperialismo. ¡Chocolate por la noticia! Se enteraron de que existen potencias centrales que se imponen a sangre y fuego y también con ejércitos, para defender sus intereses.

Quería hacer estas reflexiones porque tienen que ver con el trasfondo del debate que estamos dando; no se lo puede disfrazar ni adornar detrás de algunos argumentos que hablan del interés nacional cuando nos estamos refiriendo al dinero mal habido y al lavado de activos.

Hay otra reflexión que también es muy hipócrita. Vivimos en un mundo que, además de ser ajeno, malo y perverso, es hiperconcentrado. 300 personas en el mundo tienen la riqueza de 3.000.000.000 de seres humanos sobre la tierra. Insisto: 300 personas -entran en un avión- concentran la riqueza de 3.000.000.000 de seres humanos en el mundo. Es el 1 %, ahora que está de moda mencionarlo. Casi todos los analistas internacionales de prestigio hablan del 1 % contra el 99 %. Y ese 1 %, ¿qué es o qué pide? No pagar impuestos. ¡Chantajean a los Estados! ¡No quieren pagar impuestos porque son los que tienen el dinero! ¡Si querés trabajo para tu gente, si querés inversión, como el dinero lo tengo yo, no me cobres impuestos! ¡Eso es chantaje al Estado nacional! Y es lo que hace el capital transnacional. Es chantaje que se genera a partir del poder que tiene el 1 % que concentra la riqueza de este mundo, que nos está llevando al colapso, porque no es viable un mundo con ese nivel de concentración.

Es tan hipócrita esta situación, que de los pobres tenemos que saber todo. ¡Ah, sí! ¡De los pobres hay que saber qué comen, adónde viven, adónde van, adónde mandan a sus hijos, qué compran con su tarjeta, qué hacen con la plata, si compran caramelos, si van a trabajar o si no van! Pero de los ricos, no. ¡Ah, no me toquen a los ricos! Que los ricos evadan impuestos; que los ricos no cumplan con sus obligaciones. No pasa nada. No los toquemos; está el derecho a la intimidad de los ricos. Pero a los pobres los sometemos a una radiografía y hacemos sendos discursos acerca del dinero que gastan, en qué lo gastan, cómo lo gastan y sostenemos que hay que construir estados policíacos para controlarlos, porque no tienen poder. Como los que tienen poder son los ricos, no hay que tocarlos. Dejalos tranquilos, que evadan impuestos.

Por supuesto que todos tenemos que preservar el derecho a la intimidad. ¡Por supuesto! Por supuesto que el derecho a la intimidad es un componente central de los derechos humanos y del derecho a la libertad, que todos debemos proteger. Pero cuando hablamos de evasión de impuestos, nos referimos a delitos, porque los impuestos no son contribuciones voluntarias, son impuestos. No es que pagás impuestos si querés y si no está todo bien y sos macanudo. No. Los impuestos son imposiciones legales del Estado de derecho, que es el que tiene que exigir que se cumpla con dichas obligaciones. Esa es la función del Estado de derecho: hacer cumplir las obligaciones legales que tienen todos los ciudadanos, independientemente de si en su cuenta bancaria tienen $ 10 o $ 1.000.000.000. Me parece que estamos frente a ese escenario.

Cuando decimos que hay que dar cuenta de los balances, de los estados de cuenta de los depósitos bancarios, no estamos diciendo que los vamos a publicar en el Diario Oficial. No se está violentando ese derecho; no se va a exponer al escarnio público qué casas compraron, por qué lo hicieron, qué tipo de auto adquirieron y qué negocios hicieron, porque eso no es de interés ni se está trabajando para regularlo. De lo que se está hablando es de ver si lo que usted declara que tiene, aquello en función de lo que debe contribuir al Estado, es efectivamente lo que aparece en su cuenta. Por eso se establece la comunicación de los balances protegidos por la ley nacional, porque ya el Banco Central y la Dirección General Impositiva tienen experiencia en el manejo de información sensible y en su protección.

Estamos hablando de esas cosas. No estamos cuestionando el ámbito privado de las personas; no apuntamos a qué van a hacer con su dinero, con sus

negocios. No; se está viendo de qué manera avanzamos desde el punto de vista de la legislación para evitar aquello de, hecha la ley, hecha la trampa. ¿O no sabemos que si vendo una estancia o una casa en un balneario tengo que pagar impuesto al patrimonio? Para evitarlo, se generan ciertas formas de negocio: esa casa o ese predio rural resulta ser propiedad de una sociedad anónima que vende las acciones para no pagar el impuesto al patrimonio. ¿O no sabemos que ese es el negocio que se hace a pesar de que se trata de la enajenación de un bien que, obviamente, está gravado por el impuestos al patrimonio? Pero es fácil armar una *offshore* o una sociedad en un paraíso fiscal, comprar una propiedad y luego vender las acciones para no tener que pagar el impuesto al patrimonio. Y no hablamos de una casa en el Cordón; no estamos hablando de una casa en cualquier barrio.

No se está atentando contra los ciudadanos del Uruguay; se está tratando de controlar la evasión impositiva que realizan los más ricos y las transnacionales. Se está tratando, en definitiva, de generar las condiciones para que el Estado cumpla con su función y para que todos seamos iguales ante la ley. En el fondo, es eso lo que estamos regulando; ese es el sustento que está por detrás.

Está claro que los países desarrollados buscan sus intereses; es de Perogrullo, pero nosotros tenemos que avanzar en estas normas, no solo por estar relacionados sino porque es una necesidad para llevar adelante los fines del Estado, que tienen que ver con que no se perforen las bases tributarias, que son las que le permiten cumplir con sus fines: generar los bienes públicos universales a los que tienen derecho todos los ciudadanos. Para eso existe el Estado.

Este es el trasfondo: vivimos en un mundo hipócrita, donde nadie se anima a decir las cosas como son y a establecer que sigue girando y concentrando cada vez más riqueza a partir del dinero que lava el crimen organizado. Esa es una batalla que nos debería encontrar a todos mancomunados, cinchando para el mismo lado a fin de detener esas cosas.

Muchas gracias, señor presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Saludamos a alumnos y a docentes de la Escuela N° 94, de Barrio Godoy, del departamento de Tacuarembó, que se encuentran en la segunda barra.

SEÑORA BIANCHI POLI (Graciela).- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra la señora diputada.

SEÑORA BIANCHI POLI (Graciela).- Señor presidente: precisamente, al principio del debate advertimos que queríamos se mantuviera un nivel de no agresión.

Debe ser muy difícil defender lo indefendible y, además, querer convencer a la barra -no a la que no está hoy acá, sino a la otra, a la que después les va a decir cualquier cosa- cuando están votando totalmente distinto a lo que dijeron que iban a hacer. Pero no nos tilden de hipócritas a los que tomamos el mundo como es; procuramos defendernos con los mecanismos que tenemos, pero no tratamos de hipócritas a los otros. Esto es populismo puro, señor presidente, ¡y ya estamos cansados de populismo! ¡Basta, por favor! ¡Estamos en el Uruguay!

Cuando quisimos investigar los negocios con Venezuela, todos estábamos en contra de los productores lácteos, etcétera; ayer, cuando por fin salió la investigación, el trasfondo era otro. Y, ¡perdón!, ¿quién dijo que no nos animamos a decir las cosas? Los que hemos intervenido hasta ahora hemos dicho realmente lo que pensamos. Yo no soy rica ni tengo inversiones en empresas *offshore*. Entre otras cosas, vigilen a los funcionarios públicos que tienen inversiones en empresas *offshore;* a ellos, no vi que los tocaran, y a familiares directos de ellos, que también tienen inversiones en empresas *offshore* tampoco vi que los tocaran. No quiero hablar de hipocresía; no quiero entrar en ese terreno. Pero a mí no me van a decir hipócrita.

Es muy difícil reconocer que uno se equivoca, hacerse la autocrítica y ver cómo, en la realidad actual, salimos adelante lo mejor posible, en beneficio del Estado uruguayo.

Además, como dijimos al principio -esto no fue contestado por el diputado Asti, quien desde hace años está trabajando denodadamente en el tema; es así-, ahora estamos trabajando en lavado de activos. Eso es otra cosa, pero ¡¿cómo nos van a decir que queremos encubrir el narcotráfico?! ¡¿Cómo van a

decir que queremos encubrir la trata de personas?! Eso ya es muy grave, y ese tipo de intervención generalmente prefiero no contestarla, pero no voy a permitir que digan eso.

En el tema del lavado de activos se está trabajando denodadamente, dedicando horas y horas, no solo en el Parlamento sino también en la Presidencia, con un lazo profesional con las autoridades del Gobierno como pocas veces he visto. Yo, que no soy partidaria de legislar en la Presidencia y en otros casos me he negado a hacerlo, con relación a este tema lo acepté, precisamente, por tratarse de un asunto muy delicado, muy especializado -estamos haciendo anteproyectos para ponerlos a consideración de la Cámara; no vamos a venir con paquetes cerrados-, en el que no se puede talentear. Acá, se estudia y se sabe, pero no se puede decir cualquier cosa y, mucho menos, atribuir a los demás -sean del Partido Nacional, del Partido Colorado, del propio Frente Amplio, del Partido Independiente, del Partido de la Gente- nada menos que quieren encubrir el narcotráfico, la trata de personas y todo lo demás. ¡Eso no se lo permito a nadie! ¡Y no me importa ser mujer, porque yo me sé defender sola, con las armas con las que me tenga que defender!

De ninguna manera podemos caer en el Parlamento -a pesar de que tratamos de evitarlo- en este bajo nivel de discusión, cuando estamos advirtiendo problemas graves.

No descubrimos el imperialismo ahora, pero descubrimos otros imperialismos que cayeron, y este va a caer en algún momento. ¡Pero tenemos que protegernos para salir adelante! ¿Lo vamos a hacer ofendiéndonos entre nosotros?

En todo caso, háblenle al propio presidente, que es de todos, que está permanentemente negociando y yendo a los centros financieros. Yo eso se lo respeto; es el presidente. Ahora bien, como dijo el señor diputado Pasquet, ¿cómo lo hacemos? Lo podemos hacer con dignidad o sin dignidad. ¿Está claro? Lo podemos hacer técnicamente o talenteando, y no debemos talentear en estos temas.

Entonces, ¿vamos a terminarla? Esto no es chiste. Nos estamos jugando el futuro. ¡A ver si lo entendemos!

Yo no soy rica, no tengo cuenta bancaria aparte de aquella en la que me depositan el sueldo y las jubilaciones. ¡Déjense de decir estupideces!

(Interrupciones)

——¡Somos trabajadores de toda la vida! ¡Desde que tengo uso de razón estoy trabajando, y no pertenezco a una familia rica!

(Interrupciones)

——Y los que pagan los impuestos en este régimen tributario no son precisamente los ricos, y menos si son extranjeros. ¡Pagamos los trabajadores! Y cuanto más estudiamos y más trabajamos, ¡más pagamos! Así que vamos a decir las cosas como son, porque la gente -siempre digo lo mismo- piensa despacio, pero piensa.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Señor presidente: yo utilicé la expresión "los mejores de la clase". Por supuesto que no ser los mejores de la clase no implica ninguna falta de tolerancia ni hacer la vista gorda frente a manifestaciones delictivas, y rechazo del modo más categórico y enérgico cualquier conjetura en ese sentido; considero que es un agravio que no merecemos.

No ser los mejores de la clase es otra cosa: es no ir más allá de lo que la propia OCDE exige. En este caso, se desconocen límites de las exigencias de la OCDE como, por ejemplo, la de los US$ 250.000 a que hizo referencia más temprano el señor diputado Penadés. Tampoco se toman en cuenta exigencias -no las hay- para establecer disposiciones referidas a las jurisdicciones de baja o nula tributación; eso es cosecha nuestra. Estamos declarando la guerra a las panameñas porque se nos ocurrió a nosotros; tampoco nos lo exige la OCDE.

No justifiquemos estas cosas con la lucha contra el delito, porque en este proyecto no hay condicionamientos en función de la lucha contra el delito. En ese plano estamos dispuestos a acompañar todas las iniciativas; dondequiera que haya indicios de delito, ¡por supuesto que estamos de acuerdo con que se tomen todas las medidas! El asunto es que en este proyecto no los hay y se suministra la información de

oficio y absolutamente en todos los casos. Eso no tiene nada que ver con la lucha contra el delito. ¿O acaso todos los que tienen cuenta en el banco son sospechosos de hacer trata de personas o narcotráfico? ¿Todo el que tiene algún peso guardado es posiblemente un delincuente y por eso la DGI tiene que saber todo? Eso es absurdo, ¡es absolutamente absurdo! Eso es lo que nosotros rechazamos.

Por supuesto, defendemos el derecho a la intimidad sin incurrir en fundamentalismos, porque todos los derechos están sujetos a las limitaciones que establezca la ley. Ese es un principio fundamental; está establecido en el artículo 7º de la Constitución y es la clave del tema: todos los derechos son limitables por ley; salvo el derecho a la vida, todos los demás se pueden reglamentar por ley por consideraciones de interés general, y cuando digo "todos", digo todos, el derecho de huelga también, entre otros.

Esos derechos constitucionales son derechos para todos. Nosotros no distinguimos según la clase social de las personas para decir que una tiene derecho y otra no lo tiene; son para los ricos y para los pobres, absolutamente para todos, porque no se establecen en función del ingreso sino para las personas. Todas las personas tienen derecho a ser respetadas en sus derechos fundamentales, y el Estado tiene la obligación de hacerlo. Esa es nuestra posición frente a estos temas, señor presidente.

Era cuanto quería expresar.

Muchas gracias.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor miembro informante en minoría.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Señor presidente: se ha dicho que rechazamos este proyecto de ley por estar defendiendo a los ricos, y nada más alejado del sentir de esta bancada y de la realidad. Lo que queremos hacer es defender a todos los ciudadanos -como bien dijo el diputado Pasquet-, porque están involucrados los pobres, los ricos, la clase media, todos aquellos que tengan una cuenta bancaria. Y si el gobierno del Frente Amplio hizo que los ciudadanos de este país ingresaran al sistema financiero a través de la Ley de Inclusión Financiera, ¿cómo se puede decir que no están involucrados los pobres o aquellos que cobran un salario? En definitiva, a través de este proyecto de ley se ven perjudicados absolutamente todos.

También hay que decir que los ricos -ya se ha expresado en sala- tienen otro tipo de herramientas para sacar el dinero del país, para tener cuentas en otros lugares de este mundo donde no les van a preguntar de dónde viene el dinero. ¡Vaya si existen esos lugares!

De modo que decimos claramente que estamos apoyando los derechos de los ciudadanos de todas las clases y de todos los colores, y que este proyecto no favorece a ningún ciudadano, ni rico ni pobre ni de clase media.

SEÑOR SÁNCHEZ (Alejandro).- Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR SÁNCHEZ (Alejandro).- Señor presidente: lamentablemente, me sentí aludido por las palabras del diputado Ope Pasquet, no por otros rebuznos que escuché por ahí.

(Interrupción de la señora representante Graciela Bianchi Poli)

——Pero en Uruguay existe el partido Frente Amplio, el Partido…

(Interrupción de la señora representante Graciela Bianchi Poli.-Campana de orden)

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Está haciendo uso de la palabra el señor diputado Sánchez. Una vez que finalice, daremos la palabra para contestar alusiones e, inclusive, revisaremos la versión taquigráfica en función de las expresiones vertidas en sala.

(Interrupción de la señora representante Graciela Bianchi Poli)

——Puede continuar el señor diputado Alejandro Sánchez.

SEÑOR SÁNCHEZ (Alejandro).- Señor presidente: soy un legislador respetuoso de todos los señores legisladores y las señoras legisladoras presentes. A nadie acuso de talentear, y cada vez que opino, lo

hago sobre la base del estudio y el trabajo, porque esa es mi responsabilidad.

Me he sentido aludido por las palabras del diputado Ope Pasquet, y también voy a contestar algunas de los conceptos expresados por el diputado Conrado Rodríguez, no las de otros legisladores, que están totalmente fuera de lugar y que, lamentablemente, la Cámara se está acostumbrando a escuchar; es lamentable que esa sea la situación.

(Apoyados)

——Yo hice referencia a la situación del mundo. Hice referencia a la situación del mundo hipócrita en el que vivimos, porque vivimos en un mundo hipócrita. En ningún momento dije que quien levantara la mano en contra de este proyecto era hipócrita, ni acusé a ningún partido político del Uruguay ni a ningún legislador de eso. Pero debemos estar de acuerdo todos en que vivimos en un mundo muy hipócrita. Vivimos en un mundo en el que todavía existe esclavitud; vivimos en un mundo en el que se pelea por la democracia y se bombardean regiones enteras en nombre de la democracia. Ese es el mundo en el que nos tocó vivir, y ese es el mundo que tenemos que tratar de cambiar.

Y en ese mundo existen circuitos de mercado negro que lavan miles de millones de dólares; y el negocio del narcotráfico es, por supuesto, generar el tráfico y proveer de droga a mucha gente -que luego se termina enfermando-, pero existe porque luego puede lavar ese dinero.

Y el negocio del tráfico de armas existe porque luego se puede lavar ese dinero, y se lava en los paraísos fiscales y en muchos bancos. Por tanto, hay que trabajar fuertemente para regular esa situación, porque si no regulamos eso, no vamos a detener esos procesos tan injustos y tan antidemocráticos que hasta han puesto en cuestión al Estado nación en muchas partes; de lo contrario, miremos a México y lo que ha sucedido últimamente, donde parece que a veces gobiernan más los narcos que los poderes del Estado. Estamos enfrentados a eso.

Es verdad que vivimos en un mundo donde a los pobres los controlan más que a los ricos. Eso es verdad; nadie lo puede negar. Se construyen estados policíacos para saber qué hacen los pobres con el dinero y a qué escuela llevan a sus hijos, ¡pero a los ricos no! Porque tienen poder. Eso es lo que dijo este legislador, haciendo una reflexión de carácter general, que tenía que ver, precisamente, con que la expresión "ser el mejor de la clase", no sea que no nos preocupe cualquier inversión sin saber de dónde vienen los fondos.

(Suena el timbre indicador de tiempo)

——Siendo así, acepto lo que acaba de decir el diputado Pasquet acerca de que a él no le cabe ese sayo, y que ser el mejor de la clase no implica despreocuparnos de dónde provienen los fondos, porque esa es una inquietud que nos tiene que involucrar a todos.

Lamentablemente, nos estamos acostumbrando a que en sala haya algunas incontinencias verbales que hacen que el debate sea bastante complejo.

14.- Intermedio

SEÑOR POZZI (Jorge).- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR POZZI (Jorge).- Señor presidente: solicito un intermedio de cinco minutos.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Se va a votar.

(Se vota)

——Setenta y cuatro en setenta y cinco: AFIRMATIVA.

La Cámara pasa a intermedio

(Es la hora 14 y 49)

——Continúa la sesión.

(Es la hora 14 y 56)

15.- Transparencia fiscal internacional y de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. (Se establecen normas de convergencia con los estándares internacionales)

——Prosigue la consideración del asunto motivo de la convocatoria.

SEÑORA BIANCHI POLI (Graciela).- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra la señora diputada.

SEÑORA BIANCHI POLI (Graciela).- Señor presidente: incurriría en un grave error, sobre todo conceptual, si me sintiera aludida; ¡de ninguna manera!

Lo que quiero dejar en claro es que hay determinadas expresiones -que no han partido de mí, precisamente- que son las que generaron esta discusión tan desagradable. Veníamos bien -lo dijimos varias veces-, veníamos técnicamente muy bien, poniéndonos de acuerdo prácticamente en todo.

Hay dos cosas que voy a decir…

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Disculpe, señora diputada: usted pidió la palabra para una cuestión de orden.

SEÑORA BIANCHI POLI (Graciela).- Es lo siguiente que voy a decir.

Señor presidente: le pido por favor que, como presidente de la Mesa, tome en cuenta que hay lenguaje soez que no se puede utilizar. Esa es la cuestión de orden. Yo no me doy por aludida, porque no lo usé, ni usé nada por el estilo, pero me parece que, en general, no es bueno para la Cámara que se emitan sonidos guturales, que no se pida la palabra y que se digan cosas que alguno puede entender que están dirigidas a determinada persona.

Esa es la cuestión de orden, señor presidente, pero no me di por aludida en absoluto.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- La Mesa reitera que va a revisar la versión taquigráfica de las expresiones vertidas en sala.

Se va a votar si se agrega a la versión taquigráfica los documentos aportados por la señora diputada Graciela Bianchi Poli y por el señor diputado Alfredo Asti.

(Se vota)

——Ochenta y uno en ochenta y dos: AFIRMATIVA.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular.

(Se vota)

——Setenta en ochenta y dos: AFIRMATIVA.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Señor presidente: quiero dejar constancia de que la bancada del Partido Colorado ha votado en forma negativa.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- En discusión particular.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- ¿Me permite, señor presidente?

Proponemos que se suprima la lectura y se vote en bloque por capítulos.

Seguramente, algunos legisladores pedirán desgloses dentro de cada capítulo. Si se acepta la votación en bloque, anunciamos que, en el Capítulo I, nosotros vamos a pedir el desglose de los artículos 1º y 2º, para los que se presentaron sustitutivos, y luego haremos una corrección verbal al artículo 21. En los demás capítulos solamente hay correcciones verbales de redacción, que se produjeron en la transcripción e iremos indicando.

En definitiva, la propuesta es votar en bloque por capítulos, y hacer los desgloses que soliciten los legisladores.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- ¿Me permite, señor presidente?

No sé bien cómo se concreta la propuesta del señor diputado Alfredo Asti, pues hay correcciones para ir haciendo.

Nosotros vamos a plantear que se vote por artículo porque es muy difícil armar bloques con respecto a este tema, ya que hay posiciones diferentes en muchos de los artículos. Por lo tanto, nos parece que vamos a ir más rápido si analizamos caso por caso, artículo por artículo y, por supuesto, suprimiendo la lectura.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Se va a votar si se suprime la lectura de todos los artículos.

(Se vota)

——Ochenta y tres en ochenta y cuatro: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 1º, que tiene un sustitutivo al primer inciso, que figura en la Hoja N° 1, presentado por el señor diputado Alfredo Asti.

Léase.

(Se lee:)

"Artículo 1°.- (Obligación de informar de entidades financieras. Residentes fiscales en el exterior). A los efectos del cabal cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de transparencia fiscal, en el marco de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, ratificada por la Ley N° 19.428, de 29 de agosto de 2016, así como de los acuerdos o convenios internacionales ratificados por la República en materia de intercambio de información o para evitar la doble imposición, establécese por razones de interés general que las entidades financieras residentes en la República y las sucursales situadas en el país de entidades financieras no residentes, deberán suministrar anualmente a la Dirección General Impositiva en relación con cuentas debidamente identificadas mantenidas por personas físicas, jurídicas u otras entidades que configuren residencia fiscal en otro país o jurisdicción, en los plazos, formas y condiciones que establezca el Poder Ejecutivo, la siguiente información:".

SEÑOR POSADA (Iván).- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR POSADA (Iván).- Señor presidente: este sustitutivo refiere al primer inciso del artículo 1º. Entonces, sugiero poner a votación el primer inciso del artículo 1º tal como viene de la Comisión, y que después consideremos el sustitutivo.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el inciso primero del artículo 1º, tal como viene de la Comisión.

(Se vota)

——Cero en ochenta y cuatro: NEGATIVA. Unanimidad.

SEÑOR POSADA (Iván).- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR POSADA (Iván).- Señor presidente: el sustitutivo que se leyó, luego de la referencia a la Ley Nº 19.428, establece "[…] así como de los acuerdos o convenios internacionales ratificados". Luego habría que agregar la expresión "por ley".

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Señor presidente: estamos de acuerdo, pero no hay otra forma de ratificar un convenio internacional que no sea por ley. Pero si se quiere aclarar, no tenemos inconveniente.

Creo que la expresión "ratificados" en nuestra legislación y de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional implica que sea por ley.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Si todos los señores diputados están de acuerdo, se agregará "por ley" al sustitutivo presentado por el señor diputado Asti.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el sustitutivo del primer inciso del artículo 1º, presentado por el señor diputado Asti, con la modificación propuesta por el señor diputado Posada.

(Se vota)

——Setenta y cinco en ochenta y cuatro: AFIRMATIVA.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- Señor presidente: hemos votado afirmativamente el sustitutivo al primer inciso del artículo 1º para mantener la coherencia, ya que hace pocos días votamos la ley correspondiente.

Sin entrar en el debate porque no nos corresponde -le corresponderá a la Suprema Corte de Justicia-, queremos dejar constancia de que este artículo es inconstitucional. Establecer que las razones de interés general son invocadas en el artículo no es mérito suficiente como para creer que la inconstitucionalidad no existe.

Este es un debate que no tendríamos que dar acá; en caso de que alguien presente el recurso correspondiente, lo dirimirá la Suprema Corte de

Justicia. Por eso hemos votado afirmativamente el sustitutivo del primer inciso del artículo 1º.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el resto del artículo 1º.

(Se vota)

——Setenta y cinco en ochenta y cuatro: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 2°, que tiene un sustitutivo, que figura en la Hoja Nº 2, presentado por el señor diputado Asti.

Léase.

(Se lee:)

"Artículo 2°.- (Obligación de informar de entidades financieras. Residentes fiscales). La misma obligación establecida en el artículo anterior tendrán, fundada en las mismas razones de interés general para dar cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de transparencia fiscal y a la lucha contra la evasión y defraudación tributaria en el ámbito interno, las entidades financieras obligadas a informar, respecto de las cuentas que sean mantenidas por personas físicas, jurídicas u otras entidades residentes en la República".

——En discusión.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 2º tal como viene de Comisión.

(Se vota)

——Cero en ochenta y tres: NEGATIVA. Unanimidad.

Se va a votar el artículo sustitutivo, presentado por el señor diputado Asti.

(Se vota)

——Cincuenta y dos en ochenta y tres: AFIRMATIVA.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- Señor presidente: dejo constancia de que el Partido Nacional ha votado negativamente el artículo 2°.

SEÑOR POSADA (Iván).- Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR POSADA (Iván).- Señor presidente: queremos dejar constancia de que el Partido Independiente ha votado por la negativa el artículo 2º porque, tal como está redactado, claramente extralimita el alcance de lo aplicable en materia de secreto bancario.

El artículo 1° establece la restricción al secreto bancario y al derecho a la intimidad, en función de un interés general de carácter superior para nuestro país. Esa misma información se puede requerir a residentes de nuestro país. Pero esta redacción habilita a que la Dirección General Impositiva pueda establecer, con un criterio muy amplio, un análisis de esas cuentas.

Recordemos que la información que se pide desde el exterior es con respecto a una persona física o jurídica. Acá se está ampliando la posibilidad a que la Dirección General Impositiva puede realizar cualquier tipo de investigación sobre los residentes nacionales o disponer de la información que suministran las entidades financieras.

Como claramente esto contraviene lo que, a nuestro juicio, es un interés de carácter general, hemos votado negativamente este artículo.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Señor presidente: hemos votado este artículo, que originalmente fue enviado por el Poder Ejecutivo, pero en acuerdo con nuestra bancada y en consulta con otras bancadas planteamos esta redacción por dos motivos.

En primer lugar, en la Convención a la cual nos hemos estado refiriendo, se habla del ámbito subjetivo al que se pueden pedir esos datos y queda claro que la asistencia administrativa entre partes no se restringe a la residencia o nacionalidad del contribuyente. Esto quiere decir que si solo nos quedáramos con el artículo 1º y desde un Estado firmante de la Convención nos pidieran datos sobre un residente uruguayo, no los podríamos dar.

En segundo término, no vamos a discutir que también hay interés en que la administración tributaria tenga la información pertinente, que solo es la vinculada con los saldos anuales y con las rentas obtenidas por esa cuenta. En este caso, no hay inicio de un proceso para la determinación tributaria; solamente el conocimiento de los saldos. Por supuesto que no hay posibilidad de conocer los movimientos que han tenido esas cuentas; solamente se podrán conocer los saldos y las rentas que se han generado. Esto es lo mismo que se establece para los residentes fuera de nuestra jurisdicción.

Parecería que si podemos dar información a terceros, también por soberanía la debería tener la administración tributaria para el uso de sus cometidos específicos. Si quiere iniciar un proceso, lo hará bajo las reglas que corresponden al debido proceso, tal como establece nuestra normativa nacional.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Señor presidente: dejo constancia de que la bancada del Partido Colorado ha votado negativamente el artículo 2º por las razones que hemos expuesto en sala a la hora de hacer nuestro informe. Creemos que no está tutelado un interés general. Se dice que el interés general consistiría en que no existiera defraudación tributaria o de que existiera una mayor recaudación de la DGI pero, a nuestro juicio, el interés general no está lo suficientemente argumentado.

Para nosotros, sin duda se vulneran derechos fundamentales de las personas, en este caso el derecho a la intimidad y, por otra parte, se exceden las competencias o los marcos que ha establecido la OCDE en el caso de los residentes.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- En discusión el artículo 3°.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cincuenta y cuatro en ochenta y tres: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 4°.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cincuenta y cuatro en ochenta y cuatro: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 5°.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y uno en ochenta y cuatro: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 6°.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Setenta y seis en ochenta y cuatro: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 7°.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Setenta y siete en ochenta y cinco: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 8°.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- ¿Me permite, señor presidente? Solicito que se voten en bloque los artículos 8º a 14, inclusive.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Se va a votar.

(Se vota)

——Ochenta y cuatro en ochenta y seis: AFIRMATIVA.

En discusión los artículos 8° a 14°, inclusive.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y siete en ochenta y siete: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 15.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Setenta y cinco en ochenta y siete: AFIRMATIVA.

SEÑOR POSADA (Iván).- Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR POSADA (Iván).- Señor presidente: queremos dejar constancia de que hemos votado negativamente este artículo porque señala que esta información "podrá ser utilizada por la Dirección General Impositiva para el cumplimiento de sus cometidos". Como nos opusimos al artículo 2º, parece lógico que votemos por la negativa el artículo 15, ya que están en directa relación.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- Señor presidente: solicito que se rectifique la votación.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Se va a rectificar la votación del artículo 15.

(Se vota)

——Sesenta y cuatro en ochenta y cinco: AFIRMATIVA.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Señor presidente: este artículo es importante porque estipula el deber de reserva y el uso específico de la información suministrada. En particular, establece que la información se podrá utilizar para intercambiar con otros países, en el marco de los "respectivos protocolos de entendimiento, que aseguren reciprocidad y confidencialidad".

Además, el artículo 15 establece: "La información será secreta y el incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo será sancionado con la pena establecida en el último inciso del artículo 25 del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982", que refiere al secreto bancario.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR POSADA (Iván).- Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR POSADA (Iván).- Señor presidente: está claro que el artículo 15 establece el deber de confidencialidad pero, en realidad, el Código Tributario ya establece dicha obligación, que claramente es la que rige, porque es la que corresponde.

Si se hubiera excluido la frase "podrá ser utilizada por la Dirección General Impositiva para el cumplimiento de sus cometidos", nosotros con todo gusto hubiéramos votado afirmativamente este artículo.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- En discusión el artículo 16.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y cinco en ochenta y seis: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 17.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y tres en ochenta y seis: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 18.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cincuenta y cinco en ochenta y seis: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 19.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cincuenta y cinco en ochenta y siete: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 20.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Setenta y siete en ochenta y siete: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 21.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Señor presidente: proponemos un cambio en la redacción del último inciso, para que sea correcta. El texto original dice: "Lo

dispuesto en este apartado [...]". Sugerimos que la redacción sea: "Lo dispuesto en el apartado ii) del inciso octavo de este artículo [...]".

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 21, con la modificación propuesta.

(Se vota)

——Cincuenta y cinco en ochenta y seis: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 22.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cincuenta y cinco en ochenta y seis: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 23.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Setenta y cinco en ochenta y seis: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 24.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Señor presidente: propongo desglosar el literal C) para votarlo aparte.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 24, excepto el literal C).

(Se vota)

——Sesenta y cuatro en ochenta y siete: AFIRMATIVA.

En discusión el literal C) del artículo 24.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- Señor presidente: solicito que se lea el literal C) del artículo 24.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Léase el literal C) del artículo 24.

(Se lee:)

"C) sean titulares de activos situados en territorio nacional por un valor superior a 2:500.000 UI (dos millones quinientos mil unidades indexadas), de acuerdo a las reglas de valuación de activos del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE)".

——Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cincuenta y cinco en ochenta y seis: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 25.

Si no se hace uso de la palabra, se va votar.

(Se vota)

——Cincuenta y seis en ochenta y seis: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 26.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y seis en ochenta y seis: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 27.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y siete en ochenta y seis: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 28.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cincuenta y seis en ochenta y seis: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 29.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Setenta y seis en ochenta y seis: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 30.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y seis en ochenta y seis: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 31.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Setenta y cuatro en ochenta y cuatro: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 32.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y siete en ochenta y cinco: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 33.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y uno en ochenta y cinco: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 34.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y cinco en ochenta y cinco: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 35.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y siete en ochenta y cinco: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 36.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Setenta y dos en ochenta y cinco: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 37.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Setenta y seis en ochenta y cuatro: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 38.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y dos en ochenta y cuatro: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 39.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Setenta y cuatro en ochenta y cuatro: AFIRMATIVA

En discusión el artículo 40.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Setenta y seis en ochenta y tres: AFIRMATIVA

En discusión el artículo 41.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Setenta y seis en ochenta y tres: AFIRMATIVA

En discusión el artículo 42.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cincuenta y cinco en ochenta y tres: AFIRMATIVA

En discusión el artículo 43.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y cuatro en ochenta y tres: AFIRMATIVA

En discusión el artículo 44.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cincuenta y cinco en ochenta y tres: AFIRMATIVA

En discusión el artículo 45.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y cinco en ochenta y tres: AFIRMATIVA

En discusión el artículo 46.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado Asti.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Señor presidente: en el acápite del artículo dice: "Agrégase al artículo 20 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente

inciso:". Nosotros sugerimos que diga: "Agrégase al artículo 20 del Título 4 del Texto Ordenado 1996 como segundo inciso el siguiente:".

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 46 con la modificación propuesta por el señor diputado Alfredo Asti.

(Se vota)

——Sesenta y cuatro en ochenta y cuatro: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 47.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Señor presidente: propongo que el artículo 47 se vote por incisos.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Ante la propuesta realizada, se va a votar el acápite y luego inciso por inciso.

En discusión el acápite del artículo 47.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y seis en ochenta y cinco: AFIRMATIVA.

En discusión el inciso primero del artículo 47.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y cinco en ochenta y cinco: AFIRMATIVA.

En discusión el inciso segundo del artículo 47.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cincuenta y cinco en ochenta y cinco: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 48.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cincuenta y cinco en ochenta y cinco: AFIRMATIVA.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Señor presidente: propongo hacer un bloque con los artículos 49 a 63 inclusive, desglosando los artículos 53, 57 y 61.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Si no hay inconveniente, se procederá de la forma propuesta.

(Apoyados)

——Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en bloque los artículos 49 a 63 inclusive, excepto los artículos 53, 57 y 61.

(Se vota)

——Sesenta y cuatro en ochenta y cuatro: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 53.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cincuenta y cinco en ochenta y cuatro: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 57.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Setenta y cuatro en ochenta y cuatro: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 61.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cincuenta y cinco en ochenta y cuatro: AFIRMATIVA.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Señor presidente: propongo hacer un bloque del artículo 64 al 68 inclusive.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Señor presidente: en el último inciso del artículo 66 se hace referencia a "el inciso segundo del artículo 43 ter". Corresponde que diga: "el inciso segundo del artículo 46 ter".

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Se va a votar en bloque desde el artículo 64 al final, con la modificación propuesta por el señor diputado Asti en el artículo 66.

(Se vota)

——Ochenta y tres por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Queda aprobado el proyecto y se comunicará al Senado.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- ¡Que se comunique de inmediato!

SEÑOR PRESIDENTE (Felipe Carballo).- Se va a votar.

(Se vota)

——Sesenta y dos en ochenta: AFIRMATIVA.

(Texto del proyecto aprobado:)

"CAPÍTULO I

INFORME AUTOMÁTICO DE SALDOS Y RENTAS DE ORIGEN FINANCIERO A LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Artículo 1º. (Obligación de informar de entidades financieras. Residentes fiscales en el exterior).- A los efectos del cabal cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de transparencia fiscal, en el marco de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, ratificada por la Ley Nº 19.428, de 29 de agosto de 2016, así como de los acuerdos o convenios internacionales ratificados por ley por la República en materia de intercambio de información o para evitar la doble imposición, establécese por razones de interés general que las entidades financieras residentes en la República y las sucursales situadas en el país de entidades financieras no residentes, deberán suministrar anualmente a la Dirección General Impositiva en relación con cuentas debidamente identificadas mantenidas por personas físicas, jurídicas u otras entidades que configuren residencia fiscal en otro país o jurisdicción, en los plazos, formas y condiciones que establezca el Poder Ejecutivo, la siguiente información:

- El saldo o valor de la cuenta al cierre del año civil así como su promedio anual durante el referido año o, en el caso de cancelación de la cuenta, la cancelación de la misma.

- Toda ganancia o rendimiento generado por el saldo o valor en cuenta y por activos financieros en custodia o en inversión por cuenta y orden de terceros, cualquiera sea su naturaleza o denominación.

A los efectos de la presente ley, también se consideran cuentas financieras los títulos de deuda o participación en el capital de fideicomisos, fondos de inversión y otras entidades comprendidas en el literal B) del presente artículo, así como los saldos correspondientes a cualquier beneficiario.

Se excluye de la obligación dispuesta la información relativa a cuentas mantenidas en sucursales de entidades financieras residentes situadas en el exterior.

Se entenderá por entidades financieras obligadas a informar:

A) Las que realicen actividad de intermediación financiera.

B) Todas aquellas entidades que realicen actividad de custodia o de inversión por cuenta y orden de terceros, aun cuando no estén bajo la supervisión del Banco Central del Uruguay. Dichas entidades estarán obligadas a informar aún en el caso que sean administradas por otra entidad financiera obligada a informar.

C) Las entidades de seguro, con relación a los contratos de seguro, cuando los mismos establezcan el reconocimiento del componente de ahorro en la cuenta individual, y los contratos de renta vitalicia.

Artículo 2º. (Obligación de informar de entidades financieras. Residentes fiscales).- La misma obligación establecida en el artículo anterior tendrán, fundada en las mismas razones de interés general para dar cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de transparencia fiscal y a la lucha contra la evasión y defraudación tributaria en el ámbito interno, las entidades financieras obligadas a informar, respecto de las cuentas que sean mante-

nidas por personas físicas, jurídicas u otras entidades residentes en la República.

Artículo 3º. (Entidades financieras excluidas y plazos de cumplimiento).- El Poder Ejecutivo podrá excluir de la obligación de informar a determinadas entidades financieras en atención a su objeto y bajo riesgo fiscal, así como a establecer diferentes plazos de cumplimiento en atención a su naturaleza.

Artículo 4º. (Identificación de beneficiario final).- En el caso de que se trate de cuentas cuyos titulares, conforme a los criterios que establezca el Poder Ejecutivo, sean entidades no financieras pasivas o sean consideradas de alto riesgo en materia de evasión fiscal, se deberá informar asimismo el beneficiario final de las mismas.

Se entenderá por entidades no financieras pasivas, entre otras, a aquellas cuyos ingresos correspondientes a rentas pasivas superen el 50 % (cincuenta por ciento) de los ingresos brutos o más del 50 % (cincuenta por ciento) de sus activos generen rentas pasivas.

Artículo 5º. (Definición de residencia).- A los efectos de la residencia de las entidades financieras obligadas a informar, se estará a lo dispuesto en el artículo 13 del Título 4 del Texto Ordenado 1996.

La misma disposición, así como lo previsto en el artículo 6º del Título 7 del Texto Ordenado 1996, regulará lo atinente a la residencia de personas físicas, jurídicas u otras entidades residentes en la República a que refiere el artículo 2º de la presente ley.

Artículo 6º. (Debida diligencia).- Las entidades financieras obligadas a informar por la presente ley deberán identificar la residencia a efectos fiscales de las personas físicas, jurídicas u otras entidades que mantengan cuentas en ellas. La misma obligación se aplicará respecto del beneficiario final en los casos en que corresponda.

A tales efectos, el Poder Ejecutivo establecerá los procedimientos de debida diligencia adecuados para su cumplimiento, así como los procedimientos de conservación de los documentos correspondientes, pudiendo establecer procedimientos distintos para cuentas o títulos según sus titulares sean personas físicas, jurídicas u otras entidades, así como para las cuentas abiertas o títulos adquiridos con anterioridad a la vigencia de la ley.

Asimismo, podrá autorizar a las entidades financieras obligadas a informar que soliciten a los titulares de las cuentas abiertas o títulos adquiridos con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley la declaración de su residencia, la que podrá ser formulada a través de cualquier medio hábil de comunicación.

Artículo 7º. (Nuevas cuentas. Declaración de residencia fiscal).- A partir de la vigencia de la presente ley, no podrán abrirse nuevas cuentas ni emitir títulos de deuda o participación sin cumplir, entre otros, con el requisito de declarar a la entidad financiera la residencia fiscal de las personas físicas, personas jurídicas u otras entidades y del beneficiario final en los casos que corresponda.

El Poder Ejecutivo establecerá la oportunidad en que deberá identificarse la residencia fiscal del adquirente de los títulos de deuda y participación transferidos con posterioridad al 1º de enero de 2017.

Artículo 8º. (Cuentas excluidas y plazos de cumplimiento).- El Poder Ejecutivo podrá excluir de la obligación de ser informadas cuentas que resulten de bajo riesgo fiscal en atención a su naturaleza y monto, así como establecer plazos de cumplimiento en atención a la residencia de sus titulares y a la cuantía del saldo.

Artículo 9º. (Omisión de informar).- La omisión de remitir la información por las entidades financieras obligadas, hará pasible a la entidad financiera de una multa de quinientas hasta mil veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

Artículo 10. (Informaciones incompletas o inexactas).- La remisión incompleta o inexacta de dicha información o su remisión fuera de los plazos y condiciones establecidas en la presente ley y su reglamentación, hará pasible a la entidad financiera, según su gravedad, de las siguientes sanciones:

A) Observación.

B) Apercibimiento.

C) Multa de hasta mil veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

Artículo 11. (Incumplimiento de los procedimientos de debida diligencia).- La omisión por las entidades financieras obligadas en el cumplimiento de los procedimientos de debida diligencia dispuestos en los artículos 6º y 7º de la presente ley y su reglamentación, será sancionado, según su gravedad, con:

A) Observación.

B) Apercibimiento.

C) Multa de hasta mil veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

Artículo 12. (Graduación de las sanciones).- A los efectos de la graduación de las sanciones previstas en los artículos precedentes, el Poder Ejecutivo podrá determinar criterios selectivos basados en aspectos tales como la inadecuación total o parcial de los procedimientos de debida diligencia, la dimensión económica de la entidad financiera obligada a reportar y la reiteración, continuidad y reincidencia de las conductas de incumplimiento (artículo 100 del Código Tributario).

Artículo 13. (Fiscalización).- Cométese a la Dirección General Impositiva (DGI) la fiscalización de las obligaciones impuestas por la presente ley, así como la aplicación de las sanciones correspondientes.

A los efectos de la fiscalización cometida, la DGI podrá suscribir convenios de cooperación con el Banco Central del Uruguay.

Artículo 14. (Título ejecutivo).- Las resoluciones firmes que dicte la Dirección General Impositiva aplicando las sanciones previstas en los artículos 9º, 10 y 11 de la presente ley tendrán el carácter de título ejecutivo de acuerdo con lo establecido en los artículos 91 y 92 del Código Tributario.

Artículo 15. (Deber de reserva y uso de la información suministrada).- La información suministrada por las entidades financieras en cumplimiento de las obligaciones dispuestas por la presente ley, podrá ser utilizada por la Dirección General Impositiva para el cumplimiento de sus cometidos y para el intercambio de información con autoridades competentes de Estados extranjeros en el marco de acuerdos o convenios internacionales ratificados por la República y sus respectivos protocolos de entendimiento, que aseguren reciprocidad y confidencialidad.

La información será secreta y el incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo será sancionado con la pena establecida en el último inciso del artículo 25 del Decreto-Ley Nº 15.322, de 17 de setiembre de 1982.

Artículo 16. (Secreto bancario).- El secreto profesional previsto en el artículo 25 del Decreto-Ley Nº 15.322, de 17 de setiembre de 1982, no será oponible a la Dirección General Impositiva para el ejercicio de las atribuciones consagradas en el presente capítulo.

Artículo 17. (Otras disposiciones relativas al secreto, reserva o confidencialidad).- El secreto previsto en los artículos 28 de la Ley Nº 16.774, de 27 de setiembre de 1996, en la redacción dada por el artículo 5º de la Ley Nº 17.202, de 24 de setiembre de 1999, literal C) del 19 de la Ley Nº 17.703, de 27 de octubre de 2003, 19 de la Ley Nº 18.243, de 27 de diciembre de 2007, y 54, 55, 61 y 111 de la Ley Nº 18.627, de 2 de diciembre de 2009, así como cualquier otra disposición que consagre un deber de secreto, reserva o confidencialidad para las entidades financieras obligadas, no será oponible a la Dirección General Impositiva.

Artículo 18. (Datos personales).- A los efectos de la aplicación de las disposiciones contenidas en la presente ley, no regirán las limitaciones dispuestas en la Ley Nº 18.331, de 11 de agosto de 2008.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Nº 18.331, toda persona podrá solicitar el acceso a sus datos en poder de la Administración Tributaria con la finalidad de controlarlos, verificarlos y rectificarlos.

Artículo 19.- Las entidades financieras obligadas a informar deberán comunicar por cualquier medio a sus clientes, a más tardar cuarenta y cinco días antes del primer suministro de información, que los datos de los que son titulares podrán ser tratados en los términos del presente capítulo.

Artículo 20. (Vigencia).- Lo dispuesto en los artículos precedentes regirá a partir del 1º de enero de 2017.

Artículo 21.- Sustitúyese el inciso octavo del artículo 15 del Título 14 del Texto Ordenando 1996, por el siguiente:

"En el caso de las empresas bancarias, serán considerados activos gravados a los efectos del pasivo computable:

i) El monto equivalente a la cuotaparte de la Responsabilidad Patrimonial Neta Mínima correspondiente a la inversión en sucursales y en subsidiarias en el exterior, deducida la suma de obligaciones subordinadas que integra la referida Responsabilidad.

ii) Los títulos de deuda pública nacional, con un máximo del 60% (sesenta por ciento) del incremento real acumulado de la Responsabilidad Patrimonial Neta.

A los efectos de la determinación del incremento real acumulado de la Responsa-

bilidad Patrimonial Neta, se considerará la diferencia entre:

- El monto de la Responsabilidad Patrimonial Neta a cierre de ejercicio y;
- El monto de la Responsabilidad Patrimonial Neta al cierre del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2015, siempre que dicho monto no supere la Responsabilidad Patrimonial Neta Mínima a esa fecha incrementada en un 25 % (veinticinco por ciento), en cuyo caso se considerará a los efectos de la deducción esta última cifra. El monto así determinado se actualizará por el incremento del Índice de Precios al Consumo entre el 1º de enero de 2016 y la fecha de cierre de ejercicio.

En el caso de inicio de actividades, el referido incremento real se computará a partir del quinto ejercicio y la base inicial de comparación estará constituida por el monto de la Responsabilidad Patrimonial Neta con el límite referido precedentemente al cierre del cuarto ejercicio, actualizada de conformidad a lo establecido en el presente apartado.

Lo dispuesto en el apartado ii) del inciso octavo de este artículo regirá para los ejercicios cuya declaración jurada no haya vencido a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley".

CAPÍTULO II

IDENTIFICACIÓN DEL BENEFICIARIO FINAL Y DE LOS TITULARES DE PARTICIPACIONES NOMINATIVAS

Artículo 22. (Beneficiario final).- A los efectos de la presente ley, se entenderá por beneficiario final a la persona física que, directa o indirectamente, posea como mínimo el 15 % (quince por ciento) del capital o su equivalente, o de los derechos de voto, o que por otros medios ejerza el control final sobre una entidad, considerándose tal una persona jurídica, un fideicomiso, un fondo de inversión o cualquier otro patrimonio de afectación o estructura jurídica.

Se entenderá como control final el ejercido directamente, o indirectamente a través de una cadena de titularidad o a través de cualquier otro medio de control.

En el caso de los fideicomisos, deberá identificarse a la o las personas físicas que cumplan con las condiciones dispuestas en los incisos precedentes en relación al fideicomitente, fiduciario y beneficiario.

Artículo 23. (Obligación de identificar. Entidades residentes).- A partir del 1º de enero de 2017, las entidades residentes deberán identificar inequívocamente a sus beneficiarios finales, contando con la documentación que lo acredite fehacientemente.

A los efectos de la presente ley, se consideran residentes las entidades comprendidas en el artículo 13 del Título 4 del Texto Ordenado 1996.

Artículo 24. (Obligación de identificar. Entidades no residentes).- Igual obligación a la establecida en el artículo anterior tendrán las entidades no residentes, siempre que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

A) Actúen en territorio nacional a través de un establecimiento permanente, de acuerdo a la definición establecida en el artículo 10 del Título 4 del Texto Ordenado 1996.

B) Radiquen en territorio nacional su sede de dirección efectiva, para el desarrollo de actividades empresariales en el país o en el exterior. Se entenderá que una entidad tiene su sede de dirección efectiva en territorio nacional cuando en él radique la dirección y control del conjunto de sus actividades. Asimismo, a efectos de la definición de las actividades empresariales comprendidas en el presente literal, será de aplicación la definición establecida en el numeral 1) del literal B) del artículo 3º del Título 4 del Texto Ordenado 1996.

C) Sean titulares de activos situados en territorio nacional por un valor superior a 2.500.000 UI (dos millones quinientas mil unidades indexadas), de acuerdo a las reglas de valuación de activos del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE).

Quedan comprendidos en el presente artículo los beneficiarios finales de fondos de inversión y fideicomisos del exterior, cuyos administradores o fiduciarios sean residentes en territorio nacional.

Artículo 25. (Obligación adicional para entidades emisoras de acciones o partes sociales nominativas).- Las sociedades anónimas con acciones nominativas o escriturales, las sociedades en comandita por acciones, asociaciones agrarias o cualquier otra persona jurídica o entidad habilitada para emitir participaciones o títulos nominativos deberán comunicar al Banco Central del Uruguay, además de la información relativa al beneficiario final, los datos identificatorios de sus titulares así como el porcentaje

de su participación en el capital social correspondiente.

Las modificaciones posteriores a la primera comunicación, deberán ser informadas dentro del plazo de treinta días a partir de su verificación.

Dicho plazo será de noventa días en caso de que los titulares de las participaciones o títulos nominativos sean no residentes.

Artículo 26. (Disponibilidad de la información).- Las entidades obligadas deberán conservar la documentación respaldante de la información requerida, en las mismas condiciones que las establecidas para los libros sociales obligatorios de las sociedades comerciales.

Queda incluida en lo dispuesto en el inciso anterior, la información relativa a la cadena de titularidad en los casos en que el beneficiario final lo sea indirectamente o que por otros medios ejerza el control final.

Las entidades deberán adoptar medidas para mantener la información actualizada en las condiciones establecidas por la presente ley.

Artículo 27. (Cometidos del Banco Central del Uruguay).- El registro creado en el ámbito del Banco Central del Uruguay (BCU) por el artículo 3º de la Ley Nº 18.930, de 17 de julio de 2012, comprenderá la custodia y la administración de la información correspondiente a los beneficiarios finales (artículo 22) y a las entidades emisoras de acciones o partes sociales nominativas (artículo 25), conforme a los cometidos específicos atribuidos.

A tales efectos, también se considerará cometido específico del BCU, la confección de estadísticas sobre el número y la naturaleza de las entidades a que refieren los artículos 23, 24, 25 y 29 de la presente ley.

Artículo 28.- (Cometidos de la Audítoría Interna de la Nación).- La Auditoría Interna de la Nación tendrá los siguientes cometidos específicos:

A) El control del cumplimiento de las obliga-ciones previstas en los artículos 23, 24, 25, 29, 30, 31 y 33 de la presente ley.

B) La comunicación de los incumplimientos a los organismos competentes.

C) La imposición de sanciones y la recaudación de las mismas, en caso de que tengan carácter pecuniario.

D) Recibir las denuncias que se realicen con relación al incumplimiento de las obligaciones referidas. La Dirección General Impositiva (DGI), la Dirección Nacional de Aduanas, el Banco de Previsión Social (BPS) y la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo deberán comunicar los incumplimientos detectados en el ejercicio de sus funciones.

A los efectos del cumplimiento de lo dispuesto precedentemente, podrá recabar del Banco Central del Uruguay y de las entidades obligadas por la presente ley, la información pertinente.

Autorízase a la Dirección General de Registros, al BPS y a la DGI a brindar a la Auditoría Interna de la Nación la información necesaria para el cumplimiento de sus cometidos.

Artículo 29. (Procedimiento. Obligación de informar de las entidades).- Las entidades obligadas deberán informar al registro a que refiere el artículo 27, los beneficiarios finales identificados indicando los porcentajes de participación de los que cumplen las condiciones establecidas en el artículo 22, los que no las cumplen y los que desconoce, así como de quienes ejercen su control final, si correspondiere.

Queda incluida en lo dispuesto en el inciso anterior, la información relativa a la cadena de titularidad en los casos en que el beneficiario final lo sea indirectamente o por otros medios ejerza el control final, así como los titulares a que refiere el artículo 25.

Dicha comunicación tendrá carácter de declaración jurada.

Artículo 30. (Modificaciones).- Los obligados deberán comunicar cualquier cambio que ocurriera con relación a la información registrada, dentro de los treinta días siguientes a su verificación, mediante la presentación de una nueva declaración jurada en los términos previstos en el artículo anterior.

Dicho plazo será de noventa días en el caso de que los beneficiarios finales sean no residentes.

Artículo 31. (Excepciones a la obligación de informar).- No estarán obligadas a presentar la declaración jurada a que refiere el artículo 29:

A) Las sociedades personales o sociedades agrarias en que la totalidad de las cuotas sociales pertenezcan a personas físicas,

siempre que sean estas sus beneficiarios finales.

B) Las sociedades de hecho o civiles integradas exclusivamente por personas físicas, siempre que sean estas sus beneficiarios finales.

Artículo 32. (Régimen sancionatorio aplicable a las entidades y sus representantes).- Las entidades obligadas estarán sometidas al siguiente régimen sancionatorio, sin perjuicio de las demás que correspondan:

A) El incumplimiento de la obligación de identificar a los beneficiarios finales o titulares en los términos previstos en los artículos 22 a 25 de la presente ley, será castigado con una multa cuyo monto será de hasta cien veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

B) El incumplimiento en la obligación de conservar la información y la documentación exigida en el artículo 26, así como la omisión de presentar la declaración jurada a que refieren los artículos 29 y 30, será castigado con una multa cuyo monto será de hasta cien veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

Sin perjuicio de la responsabilidad pecuniaria de la entidad obligada, sus representantes legales y voluntarios estarán sometidos al régimen sancionatorio dispuesto en el presente artículo por su responsabilidad personal en el incumplimiento.

Artículo 33. (Prohibición de distribuir utilidades).- Las entidades no podrán pagar utilidades ni dividendos, rescates, recesos o el resultado de la liquidación de la entidad, así como cualquier partida de similar naturaleza, realizada a los titulares o beneficiarios respecto de los cuales no se haya cumplido con la obligación de identificar a los beneficiarios finales, por la cuotaparte correspondiente.

Igual prohibición se aplicará en los casos de remisión de utilidades realizadas por las entidades no residentes a que refiere el artículo 24 de la presente ley.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo será castigado con una multa cuyo máximo será equivalente al monto distribuido indebidamente.

Artículo 34. (Suspensión de certificado único).- La falta de presentación de las declaraciones juradas configurará el incumplimiento, determinando la suspensión del certificado único a que refiere el artículo 80 del Título 1 del Texto Ordenado 1996.

La Auditoría Interna de la Nación informará a la Dirección General Impositiva los incumplimientos correspondientes a las declaraciones juradas a que refiere la presente ley.

Asimismo, se faculta al Poder Ejecutivo a publicar la nómina de las entidades que hubiesen incurrido en incumplimiento.

Artículo 35. (Formas jurídicas inadecuadas).- El que impida conocer a su beneficiario final o induzca a error sobre la obligación de identificación establecida en el artículo 22 de la presente ley, declarando o haciendo valer formas jurídicas inadecuadas será castigado con una multa cuyo monto será de hasta mil veces el valor máximo de la multa por contravención establecida en el artículo 95 del Código Tributario.

Artículo 36. (Organismo recaudador).- La Auditoría Interna de la Nación será el organismo recaudador de las multas a que refieren los artículos anteriores, teniendo carácter de título ejecutivo la resolución firme que las imponga de conformidad con lo establecido en los artículos 91 y 92 del Código Tributario.

El producido de lo recaudado por las multas se destinará a Rentas Generales.

El monto de la multa se graduará en función del plazo del incumplimiento, la dimensión económica de la entidad y la participación relativa que en el patrimonio de la misma tengan el o los beneficiarios no identificados.

Artículo 37. (Contralor).- Las entidades obligadas no podrán inscribir actos y negocios jurídicos en los Registros dependientes de la Dirección General de Registros del Ministerio de Educación y Cultura, sin la acreditación de haber dado cumplimiento a las disposiciones de la presente ley.

Artículo 38. (Obligados a reportar operaciones sospechosas).- Sin perjuicio de las obligaciones ya establecidas, los obligados por los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 17.835, de 23 de setiembre de 2004, en la redacción dada por los artículos 1º de la Ley Nº 18.494,

de 5 de junio de 2009, y 50 de la Ley Nº 19.355, de 19 de diciembre de 2015, respectivamente, deberán requerir a sus clientes, cuando corresponda, como parte de sus procedimientos de debida diligencia, la información resultante del cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.

Artículo 39. (Acceso).- La información a que refieren los artículos 23, 24, 26, 29 y 30 de la presente ley será de carácter secreto.

El acceso a la misma estará restringido a los siguientes organismos:

A) La Dirección General Impositiva, siempre que tal información se solicite una vez que se haya iniciado formalmente una actuación inspectiva vinculada a sujetos pasivos determinados, o para el cumplimiento de solicitudes expresas y fundadas por parte de la autoridad competente de un Estado extranjero, exclusivamente en el marco de convenios internacionales ratificados por la República en materia de intercambio de información o para evitar la doble imposición, que se encuentren vigentes.

B) La Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay, en el marco del cumplimiento de sus cometidos, de acuerdo con las facultades asignadas por el artículo 5º de la Ley Nº 17.835, de 23 de setiembre de 2004, y el artículo 49 de la Ley Nº 19.149, de 24 de octubre de 2013.

C) Por resolución fundada de la Justicia Penal o de la Justicia competente si estuviera en juego una obligación alimentaria.

D) La Junta de Transparencia y Ética Pública, siempre que tal información se solicite una vez que se haya iniciado formalmente una actuación vinculada al ámbito de su competencia.

En los casos no previstos precedentemente, la reserva solo podrá ser levantada con autorización expresa y por escrito de los sujetos cuyos datos están consignados en el registro.

Artículo 40. (Exclusión de entidades).- Quedan exceptuadas de la obligación dispuesta en los artículos 23 y 24 de la presente ley:

A) Las entidades cuyos títulos de participación patrimonial sean propiedad, directa o indirectamente, de sociedades que coticen a través de las bolsas de valores nacionales, de bolsas internacionales de reconocido prestigio o de otros procedimientos de oferta pública, siempre que dichos títulos estén a disposición inmediata para su venta o adquisición en los referidos mercados.

Cuando dichas entidades hayan emitido títulos que no cumplan con las condiciones establecidas en el inciso anterior, deberán aplicarse las obligaciones a que refiere la presente ley con relación a los mismos.

B) Los fondos de inversión y fideicomisos debidamente constituidos y supervisados por el país de su residencia, de acuerdo a los criterios que establezca la reglamentación.

C) Los condominios, las sociedades conyugales y las sociedades de bienes reguladas en la Ley Nº 18.246, de 27 de diciembre de 2007.

El Poder Ejecutivo podrá exceptuar a otras entidades que en función de su naturaleza y composición de capital sean de bajo riesgo en materia de lavado de activos y evasión tributaria.

Artículo 41. (Exoneración).- Exceptúase de lo dispuesto en el inciso G) del artículo 71 de la Ley Nº 17.738, de 7 de enero de 2004, la presentación de las declaraciones juradas dispuestas por la presente ley.

Artículo 42. (Plazos y condiciones para el registro de la información).- Sin perjuicio de la vigencia para las obligaciones dispuestas por los artículos 23 y 24, el Poder Ejecutivo establecerá los plazos, formas y condiciones en los que las entidades a que refiere la presente ley deberán dar cumplimiento a sus obligaciones respectivas. A tales efectos, podrá establecer un cronograma de incorporación de la información al registro, incluida la referida en el artículo 25, según la naturaleza de las entidades y que no podrá exceder los siguientes plazos:

- Entidades obligadas a informar por la Ley Nº 18.930, de 17 de julio de 2012: 30 de setiembre de 2017.

- Entidades emisoras de acciones nominativas, sociedades personales y demás entidades: 30 de junio de 2018.

CAPÍTULO III

NORMAS APLICABLES A ENTIDADES RESIDENTES EN PAÍSES O JURISDICCIONES DE BAJA O NULA TRIBUTACIÓN O QUE SE BENEFICIEN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL DE BAJA O NULA TRIBUTACIÓN

Artículo 43. Sustitúyese el inciso primero del artículo 40 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, por el siguiente:

"ARTÍCULO 40. (Países, jurisdicciones y regímenes de baja o nula tributación).- Las operaciones que los sujetos pasivos realicen con entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, se presumirán, sin admitir prueba en contrario, realizadas entre partes vinculadas y no serán consideradas ajustadas a las prácticas o a los valores normales de mercado entre partes independientes; en tal caso deberá aplicarse lo dispuesto por el artículo siguiente".

Artículo 44.- Agrégase al artículo 7º del Título 4 del Texto Ordenado 1996 el siguiente inciso:

"Se considerarán íntegramente de fuente uruguaya las rentas correspondientes a la transmisión de acciones y otras participaciones patrimoniales de entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, así como la constitución o cesión del usufructo relativo a las mismas, en las que más del 50 % (cincuenta por ciento) de su activo valuado de acuerdo a las normas del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, se integre, directa o indirectamente, por bienes situados en la República".

Artículo 45.-Agrégase al Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 17 bis.- A efectos de determinar la renta originada en trasmisiones patrimoniales, cuya adquisición se haya exonerado por el literal T) del artículo 15 del Título 8 del presente Texto Ordenado, el costo fiscal estará constituido por el valor de adquisición de las entidades referidas en dicho literal, ajustado de acuerdo a las normas de este impuesto y sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 19 y 20 de este Título".

Artículo 46.- Agrégase al artículo 20 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, como segundo inciso, el siguiente:

"A tales efectos, la tasa máxima a considerar para las rentas gravadas por el Impuesto a las Rentas de los No Residentes, será del 12 % (doce por ciento), salvo cuando sea de aplicación la tasa del 25 % (veinticinco por ciento), en cuyo caso se considerará esta última".

Artículo 47.- Agrégase al Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 95 bis.- A los efectos de lo dispuesto en el presente Título, se entenderá por países, jurisdicciones o regímenes especiales de baja o nula tributación a aquellos países o jurisdicciones que no cumplan los requerimientos de la tasa mínima efectiva de tributación o de niveles de colaboración y transparencia que determine el Poder Ejecutivo.

Asimismo, y a los solos efectos de lo dispuesto en el Capítulo VII del presente Título, el Poder Ejecutivo deberá confeccionar una nómina de los países, jurisdicciones y regímenes especiales, que preceptivamente sean considerados de baja o nula tributación".

Artículo 48.- Agrégase al inciso segundo del artículo 3º del Título 7 del Texto Ordenado 1996, el siguiente apartado:

"IV) Las rentas correspondientes a la trasmisión de acciones y otras participaciones patrimoniales de entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, así como la constitución y cesión del usufructo relativo a las mismas, en las que más del 50 % (cincuenta por ciento) de su activo valuado de acuerdo a las normas del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, se integre, directamente o indirectamente por bienes situados en la República".

Artículo 49.- Sustitúyese el artículo 7 bis del Título 7 del Texto Ordenado 1996, por el siguiente:

"ARTÍCULO 7 bis. (Asignación de rentas de entidades no residentes).- En el caso en que personas físicas residentes participen en el capital de entidades no residentes, las rentas obtenidas por dichas entidades serán determinadas y asignadas como dividendos o utilidades

distribuidos a las referidas personas físicas en la proporción que tenga su participación en el patrimonio de aquellas.

Las rentas objeto de asignación comprenderán exclusivamente a los rendimientos de capital e incrementos patrimoniales, en tanto sean obtenidos por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación. A tales efectos, para la determinación de las referidas rentas, se aplicarán las disposiciones contenidas en el Capítulo II del presente Título, quedando facultado el Poder Ejecutivo a establecer otros mecanismos de determinación de la renta a asignar, cuando las mismas no resulten aplicables.

Las rentas a computar por el contribuyente se presumirán devengadas en el momento en que sean percibidas por la entidad no residente".

Artículo 50.- Agrégase al Título 7 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 7 ter.- A los efectos de lo dispuesto en el presente Título se entenderá por países, jurisdicciones o regímenes especiales de baja o nula tributación a aquellos países o jurisdicciones que no cumplan los requerimientos de la tasa mínima efectiva de tributación o de niveles de colaboración y transparencia que determine el Poder Ejecutivo".

Artículo 51.- Agrégase al Título 7 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 22 bis.- A efectos de determinar la renta originada en trasmisiones patrimoniales, cuya adquisición se haya exonerado por el literal T) del artículo 15 del Título 8 del presente Texto Ordenado, el costo fiscal, cuando corresponda su determinación, estará constituido por el valor de adquisición de las entidades referidas en dicho literal, debidamente actualizado de acuerdo a la normativa de este impuesto".

Artículo 52.- Sustitúyese el inciso tercero del literal C) del artículo 27 del Título 7 del Texto Ordenado 1996, por el siguiente:

"Cuando un contribuyente del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) participe en el patrimonio de una entidad no residente, y esta verifique la hipótesis de baja tributación a que refiere el artículo 7 bis de este Título, los rendimientos de capital e incrementos patrimoniales obtenidos por la entidad no residente, se asignarán como dividendos o utilidades a dicho contribuyente al solo efecto de determinar los dividendos o utilidades gravados por el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas. A tales efectos, para la determinación de las referidas rentas, se aplicarán las disposiciones contenidas en el Capítulo II del presente Título, quedando facultado el Poder Ejecutivo a establecer otros mecanismos de determinación de la renta a asignar, cuando las mismas no resulten aplicables. De igual modo, cuando una persona física residente participe en el patrimonio de una entidad no residente, y esta reciba los dividendos y utilidades distribuidos por un contribuyente del IRAE, dichas utilidades y dividendos se asignarán a las personas físicas, siempre que la entidad no residente verifique la hipótesis de baja tributación establecida en el artículo 7 bis de este Título".

Artículo 53.- Agrégase al artículo3º del Título 8 del Texto Ordenado 1996, el siguiente inciso:

"Se considerarán íntegramente de fuente uruguaya, las rentas correspondientes a la trasmisión de acciones y otras participaciones patrimoniales de entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, así como la constitución y cesión del usufructo relativo a las mismas, en las que más del 50 % (cincuenta por ciento) de su activo valuado de acuerdo a las normas del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, se integre, directamente, o indirectamente, por bienes situados en la República".

Artículo 54.- Agrégase al Título 8 del Texto Ordenado 1996 el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 3 bis. (Países, jurisdicciones y regímenes de baja o nula tributación. Operaciones con partes vinculadas).- Las rentas obtenidas por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, originadas en operaciones realizadas con contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) que verifiquen la hipótesis de vinculación a que refiere el

presente artículo, quedarán sometidas a las siguientes disposiciones:

A) Serán consideradas de fuente uruguaya las provenientes de importación de bienes. Se presumirá salvo prueba en contrario, la que deberá ser acreditada por el contribuyente de IRAE, que la renta obtenida en el exterior es del 50 % (cincuenta por ciento) del precio correspondiente. En ningún caso el valor a considerar podrá ser inferior al valor en aduana correspondiente.

B) Serán consideradas de fuente uruguaya las provenientes de operaciones de venta de bienes en el exterior, que hayan sido previamente exportados por contribuyentes del IRAE. Se presumirá salvo prueba en contrario, la que deberá ser acreditada por el contribuyente de dicho impuesto, que la renta obtenida en el exterior es del 50 % (cincuenta por ciento) del precio correspondiente. En ningún caso el valor a considerar podrá ser inferior al precio de venta mayorista en el lugar de destino.

En tal caso, el referido contribuyente será responsable solidario por el pago del impuesto correspondiente a las mencionadas entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación.

A los efectos de lo dispuesto en el presente artículo, la vinculación quedará configurada cuando las partes estén sujetas, de manera directa o indirecta, a la dirección o control de las mismas personas físicas o jurídicas o éstas, sea por su participación en el capital, el nivel de sus derechos de crédito, sus influencias funcionales o de cualquier otra índole, contractuales o no, tengan poder de decisión para orientar o definir la o las actividades de los mencionados sujetos pasivos.

Las operaciones realizadas con las entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación se considerarán realizadas con partes vinculadas, salvo que se declare la no configuración de las condiciones dispuestas en el inciso anterior a través de la presentación de una declaración jurada por parte del contribuyente del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas".

Artículo 55.- Agrégase al Título 8 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 3 ter. (Países, jurisdicciones y regímenes de baja o nula tributación).- Las rentas provenientes de operaciones realizadas por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación exista o no vinculación en los términos dispuestos por el artículo anterior, quedarán sometidas a las siguientes disposiciones:

A) Se considerará de fuente uruguaya el ingreso obtenido por la enajenación de bienes intangibles adquiridos por contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, cuyo destino sea la utilización económica en territorio nacional. A efectos de determinar el monto imponible de esta renta, será aplicable lo dispuesto en el literal A) del artículo 12 del presente Título. En ningún caso el valor a considerar podrá ser inferior al valor de mercado de los referidos bienes.

B) Las rentas provenientes de bienes inmuebles situados en territorio nacional estarán gravadas por la tasa general más una tasa complementaria del 5,25 % (cinco con veinticinco por ciento).

C) Las rentas correspondientes a incrementos patrimoniales obtenidas por la enajenación o promesa de enajenación de bienes inmuebles situados en territorio nacional, se determinarán sobre base real de conformidad con lo dispuesto por los incisos primero a cuarto del artículo 20 del Título 7 del presente Texto Ordenado. En caso que no pueda revaluarse el costo de adquisición por inexistencia del Índice de Precios al Consumo, se podrá ejercer la opción dispuesta en dicho artículo. Lo dispuesto en el presente literal regirá a partir del 1º de enero de 2018.

D) Para rentas originadas en otras trasmisiones patrimoniales de bienes situados en territorio nacional, el porcentaje a que

refiere el inciso segundo del artículo 22 del Título 7 del presente Texto Ordenado, será del 30% (treinta por ciento)".

Artículo 56.- Agrégase al artículo 15 del Título 8 del Texto Ordenado 1996, el siguiente literal:

"T) Las trasmisiones patrimoniales realizadas por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, cuando se cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:

1) Se realicen hasta el 30 de junio de 2017.

2) El adquirente no sea una de las entidades referidas.

3) En caso de estar inscriptas, las mencionadas entidades hayan solicitado la clausura ante la Dirección General Impositiva, así como en los organismos de seguridad social correspondientes, dentro de los treinta días siguientes a la referida fecha.

A efectos de determinar la renta originada en trasmisiones patrimoniales cuya adquisición se haya exonerado por el presente literal, el costo fiscal, cuando corresponda su determinación, estará constituido por el valor de adquisición de las entidades referidas en el primer inciso".

Artículo 57.- Establécese un régimen especial aplicable a las sociedades constituidas en el extranjero que se propongan establecer su sede principal en el país o cuyo principal objeto esté destinado a cumplirse en el mismo, y que modifiquen su contrato o estatuto, adoptando el tipo sociedad anónima regulado por la Ley Nº 16.060, de 4 de setiembre de 1989. Las mismas podrán ampararse al régimen abreviado de fiscalización del órgano estatal de control que establezca la reglamentación, debiendo:

1) Adoptar los modelos de estatutos estandarizados y certificados que a tal efecto provea dicho Organismo.

2) Dar cumplimiento a los requisitos de inscripción y publicación previstos por la citada ley para el tipo social que se adopta.

El plazo para ampararse al régimen especial previsto en este artículo será hasta el 30 de junio de 2017.

Artículo 58.- Agrégase al Título 8 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 17.- A los efectos de lo dispuesto en el presente Título se entenderá por países, jurisdicciones o regímenes especiales de baja o nula tributación a aquellos países o jurisdicciones que no cumplan los requerimientos de la tasa mínima efectiva de tributación o de niveles de colaboración y transparencia que determine el Poder Ejecutivo".

Artículo 59.- Agrégase al artículo 45 del Título 14 del Texto Ordenado 1996, el siguiente literal:

"E) Las entidades, excluidas las personas físicas, residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en los países o jurisdicciones de baja o nula tributación, o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación, que no actúen en el país mediante establecimiento permanente - 3 %".

Artículo 60.- Agrégase al Título 14 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 56.- A los efectos de lo dispuesto en el presente Título se entenderá por países, jurisdicciones o regímenes especiales de baja o nula tributación a aquellos países o jurisdicciones que no cumplan los requerimientos de la tasa mínima efectiva de tributación o de niveles de colaboración y transparencia que determine el Poder Ejecutivo".

Artículo 61.- Agrégase al artículo 1º del Título 16 del Texto Ordenado 1996, el siguiente inciso:

"Se encuentran comprendidas en lo dispuesto en el inciso anterior las sociedades constituidas en el extranjero que modifiquen su contrato, adoptando el tipo sociedad anónima regulado por la Ley Nº 16.060, de 4 de setiembre de 1989. A tales efectos, se considerará como constitución el momento en que culminen los trámites formales que dispongan las normas legales y reglamentarias vigentes".

Artículo 62.- Agrégase al artículo 7º del Título 19 del Texto Ordenado 1996, el siguiente literal:

"H) Las enajenaciones realizadas por entidades residentes, domiciliadas, constituidas o ubicadas en países o jurisdicciones de baja o nula tributación o que se beneficien de un régimen especial de baja o nula tributación,

cuando se cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:

1) Se realicen hasta el 30 de junio de 2017.

2) El adquirente no sea una de las entidades referidas.

3) En caso de estar inscriptas, las mencionadas entidades hayan solicitado la clausura ante la Dirección General Impositiva, así como en los organismos de seguridad social correspondientes, dentro de los treinta días siguientes a la referida fecha".

Artículo 63.- El presente capítulo regirá para los ejercicios iniciados a partir del 1º de enero del 2017.

CAPÍTULO IV

AJUSTES AL RÉGIMEN DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA DEL IMPUESTO A LAS RENTAS DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Artículo 64.- Agrégase al artículo 41 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente inciso:

"A los mismos efectos dispuestos en el inciso anterior, la reglamentación determinará la información y documentación que deberá suministrar el contribuyente relativa a las entidades no residentes vinculadas, correspondiente al informe maestro previsto en el artículo 46 del Título 4 del presente Texto Ordenado".

Artículo 65.- Agrégase al artículo 44 bis del Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente inciso:

"El Poder Ejecutivo también podrá disponer la aplicación del referido régimen en acuerdo con administraciones tributarias de otras jurisdicciones, en el marco de convenios internacionales para evitar la doble imposición ratificados por la República que se encuentren vigentes".

Artículo 66.- Agrégase al artículo 46 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, los siguientes incisos:

"Adicionalmente, en los casos que se configuren las hipótesis de vinculación establecidas en el inciso segundo del artículo 46 ter, la Dirección General Impositiva podrá requerir la presentación de declaraciones juradas especiales que contengan los datos relativos al informe país por país, de conformidad con lo previsto en dicho artículo así como la información y documentación relativa al informe maestro del grupo multinacional que integra la entidad.

Se entenderá por informe maestro aquel que contenga información del grupo multinacional relativa a la estructura organizacional, las actividades realizadas, las funciones desarrolladas, los activos utilizados y los riesgos asumidos por cada una de las entidades integrantes del grupo multinacional, los intangibles, la forma de financiamiento, y la situación financiera y fiscal de dicho grupo.

Un grupo multinacional comprende a un conjunto de dos o más entidades vinculadas en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 46 ter, residentes en diferentes jurisdicciones; así como también a la casa matriz y sus establecimientos permanentes".

Artículo 67.- Agrégase al Título 4 del Texto Ordenado 1996, el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 46 ter. (Informe país por país).- Los sujetos pasivos del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) que integren un grupo multinacional de gran dimensión económica, cuando se configuren los supuestos de vinculación establecidos en el inciso siguiente, quedarán sujetos a las disposiciones relativas al informe país por país que regula el presente artículo. Quedan asimismo sujetos a esta disposición, cuando integren un grupo multinacional de gran dimensión económica, las casas matrices con sus establecimientos permanentes, cuando alguno de ellos sea sujeto pasivo del IRAE; y otras entidades residentes que integren un grupo multinacional con sus filiales extranjeras, sucursales, establecimientos permanentes u otro tipo de entidades no residentes vinculados a ellos.

La vinculación quedará configurada cuando las partes estén sujetas, de manera directa o indirecta, a la dirección o control de las mismas personas físicas o jurídicas o éstas, sea por su participación en el capital, el nivel de sus derechos de crédito, sus influencias funcionales o de cualquier otra índole, contractuales o no, tengan poder de decisión para orientar o definir la o las actividades de las partes.

Dicho informe podrá ser utilizado por la Dirección General Impositiva (DGI) para el cumplimiento de sus cometidos y para el intercambio de información con autoridades competentes de Estados extranjeros en el marco de acuerdos o convenios internacionales ratificados por la República y sus respectivos

protocolos de entendimiento, que aseguren reciprocidad y confidencialidad.

Los grupos multinacionales de gran dimensión económica a que refiere el inciso primero serán aquellos cuyos ingresos consolidados superen el límite que a tales efectos fije el Poder Ejecutivo.

Los sujetos comprendidos en el inciso primero del presente artículo, deberán presentar anualmente el informe país por país en la forma, condiciones y plazos que determine la DGI, excepto cuando el mismo deba ser presentado por una entidad integrante del grupo multinacional obligada a informar ante una administración tributaria de una jurisdicción con la que nuestro país tenga vigente un acuerdo de intercambio de información con autoridades competentes de Estados extranjeros en el marco de acuerdos o convenios internacionales, y dicho informe pueda ser efectivamente intercambiado con la DGI.

Se entiende por entidad obligada a informar a aquella que deba presentar el informe país por país ante la DGI o, en su defecto, ante la administración tributaria extranjera en nombre del grupo multinacional al cual pertenece. A estos efectos, la entidad obligada a informar podrá ser una entidad comprendida en el inciso primero del presente artículo, la entidad controlante final del grupo multinacional o una entidad designada por dicho grupo a tales efectos. El Poder Ejecutivo establecerá las condiciones en que opere dicha presentación.

Los sujetos comprendidos en el inciso primero de este artículo deberán informar a la DGI, cuál es la entidad del grupo multinacional obligada a informar y su residencia fiscal, en la forma, condiciones y plazos que esta establezca.

Dicho informe deberá contener información del grupo multinacional, país por país, relativa a:

i) Identificación de cada una de las entidades que integran el grupo multinacional, su país de residencia fiscal, o el país de constitución cuando difiera de su país de residencia, y las actividades que estas desarrollan.

ii) Ingresos brutos consolidados, distinguiendo entre los obtenidos con entidades vinculadas e independientes, resultado del ejercicio antes del impuesto sobre las rentas, impuesto sobre las rentas pagado en el ejercicio, impuesto sobre las rentas devengado en el ejercicio, capital social, resultados acumulados, número de empleados y activos tangibles.

Lo dispuesto en el presente artículo regirá para ejercicios iniciados a partir del 1º de enero de 2017".

Artículo 68.- Las modificaciones hechas en la presente ley al Texto Ordenado 1996, se entenderán realizadas a las normas legales respectivas".

——No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Es la hora 15 y 46)

1

1. De la consagración del Secreto Bancario y de la no vulneración del Derecho Constitucional a la Intimidad

A partir del dictado del Decreto Ley 15.322, de 17 de setiembre de 1982 se erigió de manera autónoma el secreto bancario, escindiéndolo del secreto profesional, secreto este último, al que la Doctrina ha reconocido como manifestación del derecho constitucional a la privacidad o intimidad de las personas, emanado de los artículos 28 y 72 de nuestra Carta Magna[1].

Si bien parte de la doctrina diferencia entre las nociones de privacidad e intimidad, considerando a la primera con una mayor amplitud que la segunda, a los efectos de nuestro análisis tal distinción carece de relevancia, por lo que usaremos ambos términos indistintamente.

Como plantea en forma acertada Rodríguez Bereijo: *"... el derecho a la intimidad es uno de los que presenta mayores problemas de delimitación frente al ejercicio de las potestades y facultades de carácter instructorio con que cuenta la Administración Tributaria para el conocimiento y determinación de los hechos con relevancia tributaria, pues en la medida en que los hechos cuyo conocimiento interesa a la Administración pertenecen a la esfera personal del obligado tributario, aquella no puede llegar a alcanzar su conocimiento si no dispone de facultades para penetrar en ella y exigir revelaciones de datos al obligado tributario. Aunque en su mayoría estas revelaciones interesan a la Administración Tributaria en su vertiente económica o patrimonial, en no pocas veces para la definición de la situación fiscal de los contribuyentes la Administración Tributaria exige también el conocimiento de circunstancias personales y familiares de aquéllos, que entran de lleno en la esfera de lo íntimo y personal. Sin necesidad de ello, el problema es que en muchos casos es sumamente difícil deslindar los datos económicos de las circunstancias personales de los sujetos a que aquellos datos se refieren..."*.[2]

---

[1] Estos artículos disponen:
Artículo 28.- "*Los papeles de los particulares y su correspondencia epistolar, telegráfica o de cualquier otra especie, son inviolables, y nunca podrá hacerse su registro, examen o interceptación sino conforme a las leyes que se establecieren por razones de interés general.*"
Artículo 72.- "*La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno.*"
[2] Rodríguez Bereijo, M. La prueba en Derecho Tributario, Editorial Aranzadi, 2007, págs. 172- 173.

2

Sin ingresar a la consideración de si efectivamente los aludidos secretos constituyen o no manifestación de la intimidad; ya que pacíficamente así ha sido entendido desde larga data; resulta imposible soslayar que dicho principio (y sus manifestaciones con él) no es irrestricto o ilimitado.

En tal sentido y para el caso concreto que nos ocupa, debería considerarse: 1) si la información sobre saldos y rentas de origen financiero al cierre del año civil requerida penetra en el ámbito de la intimidad personal de los sujetos sobre los que se requerirá; 2) si tal afectación de la esfera de intimidad efectivamente se produjera, qué debe primar en el caso concreto: el deber de colaboración (derecho a una carga tributaria justa y equitativa) o el derecho a la intimidad (que como todo derecho –salvo el derecho a la vida- no tiene carácter absoluto, siendo posible limitarlo por ley de interés general, según lo dispuesto por el art. 10 de la Constitución).

2. El interés general como argumento limitante de los derechos individuales

Como no es difícil de comprender la limitación de un derecho constitucional sólo puede ser efectuada si la propia Constitución así lo admite.

Al respecto, desde la Doctrina se ha reconocido que *"Ciertamente, en ningún Estado de Derecho el secreto bancario se construye en forma irrestricta e ilimitada, y será facultad de los gobiernos definir la mayor o menor amplitud de su protección y de sus excepciones."*[3]

La opinión precedente resulta absolutamente veraz y su sustento se encuentra en la disposición contenida en el precepto Constitucional consagrado en el artículo 28, en tanto dicha norma prevé, luego de establecer la inviolabilidad de los papeles de los particulares, la excepción a la misma (excepción que encontrándonos en un Estado de Derecho no constituye tal sino expresión del Estado de Derecho), esto es, que así lo disponga una ley dictada por razones de interés general.

En este sentido, la SCJ se ha pronunciado en Sentencia N° 328/04 en los siguientes términos: *"El derecho de propiedad, **como todo otro derecho individual** (salvo el derecho a la vida, derecho subjetivo, perfecto, absoluto), **no es absoluto ni***

[3] CERVINI, Raúl; ADRIAZOLA, Gabriel. EL SECRETO BANCARIO Y LA EVASIÓN FISCAL INTERNACIONAL. Pág. 126

3

irrestricto y tolera las limitaciones que la Ley establezca por razones de interés general. La tutela y reglamentación de tales derechos importa, en la generalidad de los casos, una colisión entre dos órdenes de intereses, el subjetivo del titular y el colectivo de la sociedad, y en la dilucidación legislativa del conflicto, si no existe posibilidad de conciliarlos, el primero debe ceder y siempre en tributo de los superiores intereses comunitarios, cuya valoración prioritaria es incuestionable en todo estado de derecho; *es claro que, en determinadas situaciones, si el sacrificio del interés individual provoca lesión económica, ello no implica por sí solo irregularidad jurídica del acto legislativo, sino que, en tales casos, en base a principios caros a nuestro ordenamiento, como el de igualdad ante las cargas públicas u otros de similar relevancia, lo que corresponde es el resarcimiento efectivizando la responsabilidad del Estado (Cf. Sayagués Laso, Tratado, t. 1, págs. 598 y ss.).* "***Parece claro que toda restricción y aun privación por vía legal de los derechos individuales fundada en claras razones de interés general no puede comprometer la regularidad de la Ley, máxime cuando el propio mandato del constituyente así lo proclama y patrocina*** *(art. 7 inc. 2 de la Constitución) (cf. sentencia S.C.J. No. 12/81)." Destacado propio.*

Por otro lado, y en una temática directamente relacionada, la Corporación en situación de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley 17.523 (por la reprogramación de depósitos bancarios) ha manifestado que "*el derecho de propiedad* (sic: respecto de los depósitos bancarios) *no es absoluto ni irrestricto y tolera las limitaciones que la ley establezca por razones de interés general. En el caso, el interés general invocado por el Poder Ejecutivo y por los legisladores radica en la particularísima situación económico financiera del momento que puso en riesgo la cadena de pagos, la liquidez bancaria y el cumplimiento de obligaciones internas e internacionales por parte del Estado"*

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia ha expresado que las pautas que definen el interés general no son rígidas ni inalterables, "*sino que varían con la evolución de cada medio y cada época, de ahí que las soluciones legislativas no resulten coincidentes, y lo que importa, en definitiva, es que las nuevas disposiciones consulten el interés general*

4

del momento en que se dictan, ajustándose a las condiciones políticas, económicas y sociales existentes..."[4]

Conviene traer a colación por resultar pertinentes y de interés los desarrollos del Tribunal Constitucional Español al respecto, quien desde su primera sentencia de 1984, ha mantenido una posición uniforme. Así en sentencia de junio de 2003, ha señalado: "*... el derecho a la 'intimidad personal y familiar'... es un derecho fundamental vinculado a la propia personalidad que deriva de la dignidad de la persona... Su objeto es garantizar un ámbito reservado de la vida de las personas frente a la acción y conocimiento de terceros, sean poderes públicos o particulares, aunque, como cualquier otro derecho, encuentra sus límites en los restantes derechos fundamentales y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, entre los cuales, puede citarse el deber de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos... En este sentido, la colisión entre el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar... y el deber constitucional de contribuir a los gastos públicos... implica la inexistencia, frente a la Administración tributaria u otros poderes públicos, de un pretendido derecho absoluto e incondicionado a la reserva de los datos económicos del contribuyente con trascendencia tributaria o relevancia fiscal que haga inoperante el deber tributario que el art. 31.1 de la Constitución consagra, pues ello impediría una distribución equitativa del sostenimiento de los gastos públicos en cuanto bien constitucionalmente protegido..., que es un objetivo claramente legítimo desde la perspectiva constitucional... En consecuencia, aunque la información que recogen y archivan las Administraciones públicas ha de ser necesaria para el ejercicio de las potestades que les atribuye la Ley y adecuada a las legítimas finalidades previstas por ella...,* ***resulta cuestionable en abstracto que la transmisión de información de naturaleza tributaria pueda vulnerar el derecho a la intimidad de los contribuyentes, sobre todo cuando se***

[4] Sentencia N° 12/81. Es interesante, en este punto señalar, en un contexto histórico totalmente diverso donde se priorizaba una visión de Uruguay – Plaza financiera donde el sistema financiero era concebido de forma aislada como sector crucial al que se supeditan otros sectores productivos, como la Suprema Corte de Justicia de la época efectuaba las siguientes valoraciones: "*... se entiende que la delimitación legal precisa del deber de guardar reserva en esta materia; es otra de las notas imprescindibles para prestigiar a nuestro país como un centro financiero seriamente organizado (...)No sólo se trata de tutelar el interés privado de una persona, sino del interés público en mantener la estabilidad el sistema financiero que nuestra legislación ha querido fomentar y desarrollar (...) la norma legal protege un orden económico a nivel nacional, por ser el sustento de una sociedad estable en cuyo seno se desarrollan los agentes económicos (...) (...) De ahí la importancia del bien jurídico plural que atiende tanto al derecho a la intimidad como a la fuerza del sistema bancario como agente económico y centro de poder dentro de la organización social...*". (Sentencia Suprema Corte de Justicia Número 430/995, del 2 de Agosto de 1995).

S

trata de actividades que tienden a desarrollarse en el ámbito de relación con terceros y que están sometidas a fórmulas específicas de publicidad e información... El deber de comunicación de datos con relevancia tributaria se convierte, entonces, en un instrumento necesario no sólo para una contribución justa a los gastos generales... sino también para una gestión tributaria eficaz, modulando el contenido del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar" (ATC, Sala 2ª, Sección 3ª, 16 de junio de 2003 –Ar. RTC 2003/197). (destacados y subrayados de nuestra autoría)

3. De las razones de interés general que inspiran y motivan el Proyecto.

3.1. Razón de interés general derivada de la necesidad de que los obligados por la Ley satisfagan los tributos que gravan su actividad, y lo hagan regularmente, para que el Estado pueda atender satisfactoriamente sus obligaciones.-

A la luz de la norma constitucional, y de los desarrollos que desde doctrina y jurisprudencia se han propugnado, cabe preguntarse si es posible situar el Proyecto de Ley remitido a la Asamblea General en el que se establecen normas de Transparencia Fiscal, dentro de la "categoría" de ley dictada por razones de interés general.

Al respecto volviendo sobre la Exposición de Motivos que acompañó el Proyecto, se indicó por una parte que la obtenida, permitirá *dotar a la Administración Tributaria de información que permita a la misma gestionar de manera eficaz el sistema tributario nacional*; dicho lisa y llanamente tal información resulta indiscutiblemente necesaria para la recaudación de los impuestos, reduciendo o eliminando fugas del sistema tributario que erosionan las bases imponibles.

Entonces cabe preguntarse si el fin recaudatorio constituye una razón de interés general, y en tal sentido, puede citarse nuevamente la posición de la SCJ que en Sentencia Nº 234/1995 (donde se cuestionaba la constitucionalidad de la norma que habilita la clausura tributaria) recogió el pronunciamiento del Sr. Fiscal de Corte de la manera siguiente: *"Es compartible, en consecuencia, la opinión del Sr. Fiscal de Corte en cuanto postula: "Que "resulta razonable -por motivos de interés general- (art. 7 de "la Carta)-, la celeridad de la clausura ante la "constatación de irregularidades fundadamente configurantes de "una situación ilícita.* ***"Por cuanto es de interés general que los "obligados por la Ley satisfagan los tributos que gravan su***

6

"actividad, y lo hagan regularmente, para que el Estado pueda "atender satisfactoriamente sus obligaciones." (destacado propio).

Entonces, constituyendo una razón de interés general que los obligados satisfagan regularmente los tributos que les comprenden, no puede caber atisbo de duda en que la finalidad (una de ellas) que se persigue con el Proyecto remitido encuadra sin hesitación, en razones de interés general que justifican y motivan su dictado.

3.2 Razón de interés general derivada del cumplimiento de los compromisos/obligaciones internacionales asumidas por el país.

Como ya fue referido, y resulta de toda claridad en la Exposición de Motivos, la Ley proyectada se enmarca en el cumplimento de las obligaciones internacionalmente comprometidas por el país, tal circunstancia no sólo constituye una razón de interés general que justifica la imposición por sobre consideraciones de índole particular, y habilita el dictado de la norma limitando el derecho a la intimidad a través de la limitación del secreto bancario, sino que sitúa dentro de la previsión constitucional contenida en el artículo 6 de la Carta que preceptúa. "*Artículo 6º.- En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos.* ***La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos***." (destacado propio).[5]

3.3 De la consagración del deber de contribución a las cargas públicas en el artículo 72 de la Constitución. Contralor del cumplimiento de las obligaciones como corolario.

---

[5] En este sentido puede verse la Sentencia de la S.C.J 4148/2011, de 31 de octubre de 2011

7

Por otra parte, como se ha mencionado el Derecho a la intimidad (y consecuentemente el secreto bancario como corolario del mismo) ha sido fundado en el artículo 72 de la Constitución, sin embargo, como también ha sido destacado desde la Doctrina, dicho precepto "(...) *consagra no sólo derechos sino también deberes, amparando en su amplio reconocimiento el deber de contribuir al sometimiento a las cargas públicas como derivado de la forma republicana de gobierno.*

(...)

No es concebible (al menos en el estado actual de evolución histórica) un sistema republicano de gobierno que no se sostenga en las contribuciones de los individuos que lo integran, por lo que el deber jurídico de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas puede considerarse implícitamente consagrado en la disposición constitucional comentada, con lo cual correspondería reconocerle rango constitucional.

El reconocimiento de la jerarquía de este deber supone, a nuestro juicio, darle el valor de principio jurídico, con las consecuencias que ello implica para el intérprete del derecho.

Nótese que todo el sistema financiero está imbuido de este principio que se advierte inspirado en la estructura misma del diseño normativo. En efecto, el rol del Estado en materia financiera puede simplificarse en la asunción particular de dos roles principales: a) el de contralor del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los individuos, a través de la actuación de sus administraciones tributarias; b) el de administrar y rendir cuentas de la utilización de los ingresos coactivos recibidos, dándole sentido a la obligación de contribuir (que, de cualquier manera no depende esencialmente de la mejor o peor utilización que se haga de los recursos).

Centrándonos en el primer aspecto, el diseño tributario descansa en la colaboración de los sujetos pasivos tributarios (contribuyentes, responsables y terceros), que a través del cumplimiento de las diversas obligaciones tributarias que recaen sobre ellos brindan a la administración tributaria la información imprescindible para controlar el buen funcionamiento del sistema, posibilitando la verificación de la obligación fundamental, esto es, la de pagar el tributo. "[6]

---

[6] ACOSTA CASCO, Natalia; AGOSTINO GIRALDEZ, Sol: "El deber de contribuir a las cargas públicas. Deber de colaboración y Derecho a no autoincriminarse." En Impuestos & Fiscalidad. Tomo I, Agosto 2012, págs. 74 y 75.

8

Entonces, sin perjuicio de que el derecho a la intimidad pueda entenderse implícitamente consagrado en el referido artículo 72, también puede entenderse que el deber de contribuir a las cargas públicas lo está, y la posibilidad de la Administración Tributaria de acceder a toda la información que permita el contralor de dicho deber no deja de ser también manifestación de ese principio constitucional, recogido también a nivel de instrumentos internacionales[7] como en el en el artículo 29.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, ó en el artículo 32 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica); éste último bajo en *nomen juris* de "**Correlación entre Deberes y Derechos"** establece que:

"1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad.

2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática."

[7] *Idem. pág. 74*

EL DERECHO ADMINISTRATIVO 50 AÑOS DESPUÉS DE LA OBRA DE SAYAGUÉS LASO

*Dr. Carlos E. Delpiazzo**

SUMARIO:

*I) **HOMENAJE AGRADECIDO.** En el centenario del nacimiento del Prof. Enrique Sayagués Laso. II) **CONTEXTO EVOLUTIVO.** Transformaciones del Derecho Administrativo en el marco de la construcción del Estado de Derecho. III) **DESAFIOS ACTUALES.** A) Derecho Administrativo y Derecho Privado. B) Derecho Administrativo y buen gobierno. C) Derecho Administrativo y ética. D) Derecho Administrativo y globalización. E) Derecho Administrativo y nuevas tecnologías. IV) **LEGADO DE UNA ENSEÑANZA.** Revalorización de la servicialidad administrativa centrada en la persona del administrado.*

I) HOMENAJE AGRADECIDO

Quienes hoy enseñamos Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay no tuvimos el privilegio de conocer al Prof. Enrique Sayagués Laso, nacido en Montevideo el 30 de abril de 1911 y arrebatado prematuramente de este mundo el 17 de abril de 1965, cuando no había cumplido todavía 54 años [(1)].

Sin embargo, todos, sin excepciones, nos consideramos alumnos de su enseñanza y hemos abierto los ojos al mundo de nuestra disciplina a través de su "monumental" [(2)] "Tratado de Derecho Administrativo", cuyo tomo I aparece en noviembre de 1953 y su tomo II, completando la parte general, se publica en noviembre de 1959 (ambos traducidos al francés en 1964).

[(*)] Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Profesor de Derecho Administrativo, Profesor de Informática Jurídica y de Derecho Telemático, y Director del Instituto de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de dicha Universidad. Profesor de Derecho Administrativo, Director del Programa Master de Derecho Administrativo Económico (PMDAE), y Profesor de Derecho Informático en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Profesor Invitado del Instituto Nacional de Administración Pública (España). Profesor Visitante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad de Belgrano (Argentina). Profesor Extraordinario Visitante de la Universidad Católica de Salta (Argentina). Autor de varios libros y múltiples trabajos sobre temas de su especialidad. Miembro del Instituto Uruguayo de Derecho Administrativo, del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad Notarial Argentina, de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, de la Asociación de Derecho Público del Mercosur, de la Asociación Andrés Bello de juristas franco latino americanos, de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, y de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Secretario General del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.

[(1)] Julio A. PRAT - "Enrique Sayagués Laso", en "Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX" (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969), tomo I, pág. XXXI y sigtes.

[(2)] León CORTIÑAS PELAEZ - "Una concepción planetaria del hombre y del Derecho público", en "Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX" (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969), tomo I, pág. XLIII y sigtes.

Los años transcurridos desde entonces no han apagado el fuego de su sólido magisterio, construido desde el pupitre, desde el foro y desde la Administración, ámbitos en los que Sayagués Laso desplegó su actividad e inteligencia.

Graduado en diciembre de 1934, fue Profesor Agregado de Derecho Administrativo en 1939 al aprobarse su tesis sobre "La licitación pública", en 1954 fue designado Catedrático, y entre 1949 y 1959 dirigió con brillo -fue la época de oro- la Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales [(3)].

Como bien se ha destacado, "En sus múltiples estudios Sayagués definió principios y conceptos jurídicos básicos. Su formación intelectual, cultural y jurídica lo capacitaba para su participación en la actividad del Estado y organismos públicos y en la interpretación de sus normas, objetivos y fines institucionales. Trasmitió sus conocimientos a Profesores extranjeros de prestigio y contactó su Cátedra con éstos y con sus estudiantes de la Facultad de Derecho. Es obvio que su formación plena, en última instancia, conduce a la equidad y a la justicia" [(4)].

Comprometido con su tiempo, Sayagués Laso fue autor de los institutos autónomos en la Constitución de Venezuela (1961), del proyecto de Ley Orgánica Municipal para nuestro país (1956), y de la Ley Orgánica de la Universidad vigente (1958), entre muchos otros aportes demostrativos de su condición de jurista generoso.

Sorprende pensar todo lo que hizo Sayagués Laso como abogado, docente y jurista en tan sólo treinta años (desde que se recibió hasta su muerte) sin descuidar su principal obra: su familia, compuesta por su esposa, Anita Areco, y sus seis hijos.

El tiempo transcurrido entre la obra dejada por el Maestro y nuestros días deja campo propicio para homenajearlo ya que, en muchos casos, anticipó respuestas a fenómenos supervinientes, aunque también se ha hecho necesario construir sobre el cimiento firme de su enseñanza para encarar los desafíos que suscita el Derecho Administrativo contemporáneo.

II) CONTEXTO EVOLUTIVO

El Estado de Derecho es un presupuesto jurídico necesario del Derecho Administrativo. Por eso, el desarrollo del Derecho Administrativo -al menos, tal como lo concebimos actualmente- está vinculado a la evolución del sometimiento del Estado al Derecho [(5)].

Superada la etapa del Estado absolutista, asociado al mercantilismo, el Estado de Derecho emerge presidido por la idea del gobierno de las leyes y no de los hombres y caracterizado por la sujeción del Estado a la ley y el reconocimiento de los derechos subjetivos de los ciudadanos [(6)].

---

(3) Daniel Hugo MARTINS - "Prólogo a la 9ª edición" del "Tratado de Derecho Administrativo" de Enrique SAYAGUES LASO (F.C.U., Montevideo, 2010), tomo I, pág. 17 y sigtes.; y "Los primeros cien años de la enseñanza del Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República", en Rev. Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, tomo XII, Nº 67-72, pág. 553 y sigtes.

(4) Héctor GIORGI - "Semblanza de Sayagués Laso", en A.A.V.V. - "Introducción al estudio actualizado de los cometidos estatales" (F.C.U., Montevideo, 2000), pág. 13.

(5) Carlos E. DELPIAZZO - "Derecho Administrativo Uruguayo" (Porrúa - UNAM, México, 2005), pág. 3.

(6) Alberto Ramón REAL - "El Estado de Derecho", en Estudios Jurídicos en memoria de Eduardo J. Couture (Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1957), pág. 585 y sigtes.; y "Estado de Derecho y humanismo personalista" (F.C.U., Montevideo, 1974), pág. 95 y sigtes.

Pero el Estado de Derecho no es una obra acabada ni ha permanecido inalterado sino que, por el contrario, ha experimentado importantes transformaciones en el devenir del tiempo [7].

La primera época corresponde al llamado **Estado liberal de Derecho** o Estado juez y gendarme, caracterizado por ser abstencionista en lo jurídico (limitado primordialmente a los fines primarios de brindar justicia y seguridad) y no intervencionista en lo económico.

En el mismo se afirman los *derechos fundamentales de primera generación*, es decir, las llamadas libertades individuales.

Como consecuencia de la crisis experimentada por el Estado liberal en la segunda mitad del siglo XIX, comienzan a aplicársele correctivos en lo político, con proyecciones en lo económico y social.

A raíz de tales cambios, se inicia una segunda época, correspondiente al denominado **Estado social de Derecho** [8], el cual, a diferencia del anterior, se caracteriza por abandonar el abstencionismo en lo jurídico (encarando fines secundarios) y por ser intervencionista en lo económico.

Según se ha destacado, la diferencia básica entre el Estado liberal y el Estado social de Derecho radica en que, mientras en el primero se trata tan sólo de ponerle vallas al Estado sin fijarle obligaciones de signo positivo, en el segundo, sin dejar de mantener las vallas, se le agregan finalidades y tareas. A su vez, la identidad básica entre ambos reside en que el segundo toma y mantiene del primero la sumisión del Estado al Derecho y el respeto por los derechos individuales, avanzando en la adopción de medios de control efectivos [9].

No obstante, el Estado social de Derecho no sólo asume el respeto y garantía de las libertades individuales sino que avanza hacia los *derechos fundamentales de segunda generación*, promoviendo los derechos económicos, sociales y culturales.

En la medida que el Estado social de Derecho tampoco se ha dado de modo estático en el espacio y en tiempo, aún a riesgo de incurrir en una simplificación excesiva de una realidad cambiante, puede decirse que el devenir del mismo permite su disección en sucesivos momentos.

Así, puede identificarse una *etapa prestacional* [10], caracterizada por una presencia estatal creciente en la producción de bienes y servicios para la colectividad.

Avanzando sobre ella, es posible identificar una *etapa conformadora* del orden económico y social [11], en la que, a través de la planificación como instrumento técnico, el Estado penetra en

[7] Carlos E. DELPIAZZO - "Transformaciones del Derecho Administrativo", en Víctor HERNANDEZ MENDIBLE (Coordinador) - "Derecho Administrativo Iberoamericano, 100 autores en homenaje al Posgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello" (Ediciones Paredes, Caracas, 2007), tomo 1, pág. 417 y sigtes.; y "Pasado, presente y futuro del Derecho Administrativo", en Rev. Argentina del Régimen de la Administración Pública (Buenos Aires, 2007), Año XXIX, Nº 348, pág. 243 y sigtes.

[8] José Aníbal CAGNONI - "Estudios sobre el Estado Democrático y Social de Derecho" (Montevideo, 1989), pág. 29 y sigtes.

[9] Agustín A GORDILLO - "Tratado de Derecho Administrativo" (F.D.A., Buenos Aires, 1997), tomo I, 4ª edición, págs. III-42 y III-43.

[10] Carlos E. DELPIAZZO - "Derecho Administrativo Especial" (A.M.F., Montevideo, 2009), volumen 1, 2ª edición actualizada y ampliada, pág. 487 y sigtes.

[11] Héctor BARBE PEREZ - "Adecuación de la administración conformadora del orden económico y social a las exi-

la vida social procurando transformar la realidad que es en atención a un deber ser presidido por exigencias básicamente axiológicas de justicia social.

Más adelante, sin abdicar de la procura del bienestar de los habitantes, el Estado social de Derecho ingresa en una crisis determinante de los denominados procesos de reforma del Estado (12), impuestos por el propio peso de un Estado que devino demasiado gravoso para la sociedad (13) y que se ha visto incidido por los procesos de descentralización y por el desenvolvimiento del Derecho de la integración.

Al decir de Tomás Ramón FERNANDEZ, "Mientras los procesos de integración recortan por arriba el ámbito tradicional de despliegue del Estado, la demanda de descentralización surgida en su interior hace otro tanto desde abajo. Dos movimientos, pues, de signo aparentemente contradictorio -aunque, muy probablemente, son efectos de una misma causa- que han contribuido a cambiar la fisonomía tradicional de los viejos Estados-Nación" (14).

También el progreso tecnológico está cambiando la realidad del quehacer de la Administración y su relacionamiento con los integrantes de la sociedad (15).

Es así que se asiste a una *etapa de transformaciones*, signada por la aparición de una serie de institutos, tales como privatizaciones, desestatizaciones, medidas de desburocratización y desregulaciones (16), tendientes -en su recta aplicación- a revalorizar el carácter vicarial del Estado, su ser para otros, para que los componentes del cuerpo social puedan alcanzar plenamente sus fines propios (17). Ello ha dado lugar a que algunos autores hablen de un Estado *subsidiario* (18), también llamado *neoliberal* por su característica de mostrar una presencia en lo económico más reguladora pero menos interventora, conformadora y directamente prestacional que, sin renunciar a su rol de garante de la justicia social y gerente del bien común, asume una actuación menos incisiva respecto a lo que se considera propio de los individuos y grupos intermedios (19).

Al presente, con la dificultad que siempre implica catalogar fenómenos en los que uno se encuentra inmerso, la realidad parece indicar que asistimos a una superación del Estado social de De-

---

gencias del Estado de Derecho", en Perspectivas del Derecho Público en la segunda Mitad del Siglo XX (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969), tomo V, pág. 21 y sigtes., y en Rev. Derecho, Jurisprudencia y Administración (Montevideo, 1967), tomo 65, pág. 1 y sigtes.

(12) Agustín A GORDILLO - "Tratado de Derecho Administrativo" cit., tomo I, 4ª edición, pág. II-11.

(13) Pierre RONSANVALLON - "La crisis del Estado providencia" (Civitas, Madrid, 1995), pág. 31 y sigtes.; y Sabino CASSESE - "La crisis del Estado" (Lexis Nexis, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003, pág. 31 y sigtes.

(14) Tomás Ramón FERNANDEZ - "Panorama del Derecho Administrativo al comienzo de su Tercera Centuria" (La Ley, Buenos Aires, 2002), pág. 94.

(15) Carlos E. DELPIAZZO - "Automatización de la actividad administrativa en el marco de la reforma del Estado", en Anuario de Derecho Administrativo (Montevideo, 1998), tomo VI, pág. 17 y sigtes.; "Marco legal de la automatización de la actividad administrativa", en Rev. Iberoamericana de Derecho Informático (UNED, Mérida, 1998), Nº 19-22, pág. 699 y sigtes.; "La Administración y el Gobierno electrónico", en CD del XI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática" (Panamá, 2006); y "Telecomunicaciones y Administración", en Fernando GALINDO (Coordinador) - "Gobierno, Derecho y Tecnología: las actividades de los Poderes públicos" (Civitas, Madrid, 2006), pág. 449 y sigtes.

(16) Carlos E. DELPIAZZO - "Instrumentos usados para la reforma del Estado en Uruguay", en Rev. de Derecho del Mercosur (Buenos Aires, 1997), Año 1, Nº 2, pág. 67 y sigtes.

(17) Carlos E. DELPIAZZO - "Dignidad humana y Derecho" (U.M., Montevideo, 2001), págs. 42, 75 y sigtes., y 88 y sigtes.

(18) Juan Carlos CASSAGNE - "Derecho Administrativo" (Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996), tomo I, 5ª edición, pág. 62 y sigtes.

(19) Carlos E. DELPIAZZO - "Los derechos fundamentales y la libertad económica", en VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo (FUNEDA, Caracas, 2004), pág. 59 y sigtes.

recho, cual es el **Estado constitucional de Derecho** [20], como nuevo modelo en el que la limitación del poder se expresa en clave de garantía de todos los derechos fundamentales.

De este modo, el Estado constitucional de Derecho expresa una fórmula cuyo elemento medular consiste en una concepción instrumental de las instituciones al servicio de los derechos fundamentales, en la cual el principio de juridicidad supone el sometimiento del poder no únicamente a límites formales sino también a límites sustanciales impuestos por los principios generales y por la eminente dignidad de la persona humana, de la que derivan todos sus derechos [21].

En el mismo, sin abdicar de la tutela de los derechos de primera y segunda generación, se advierte un reconocimiento y aseguramiento de los *derechos fundamentales de tercera generación*, que incluyen el derecho a la mejor calidad de vida, a la defensa del medio ambiente, al desarrollo, al progreso y a la paz, entre otros.

Según la explicación de uno de sus protagonistas, el *neoconstitucionalismo* no es sólo una conquista y un legado del siglo XX sino que es, sobre todo, un programa normativo para el futuro, al menos en un doble sentido: por un lado, en el sentido de que los derechos fundamentales reconocidos por las Constituciones nacionales y las Cartas internacionales deben ser garantizados y concretamente satisfechos mediante la elaboración e implementación de las técnicas de garantía idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad de los mismos, y por otro lado, en el sentido de que el paradigma de la democracia constitucional puede y debe ser extendido en una triple dirección, a fin de que se garanticen todos los derechos, frente a todos los poderes, y en todos los niveles (no sólo en el Derecho estatal sino también en el internacional) [22].

En el entendido de que la constitucionalización del ordenamiento jurídico es una cuestión de grado, Ricardo GUASTINI propone las siguientes condiciones para que el mismo se vaya "impregnando" del nuevo paradigma basado en la eminente dignidad de la persona humana y de sus derechos inherentes [23]:

a) una Constitución rígida;

b) la garantía jurisdiccional de la Constitución;

c) la fuerza vinculante de la Constitución;

d) la "sobreinterpretación" o interpretación extensiva de la Constitución;

e) la aplicación directa de las normas constitucionales;

f) la interpretación de las leyes conforme a la Constitución; y

---

(20) José Luis CEA EGAÑA - "Estado constitucional de Derecho: nuevo paradigma jurídico", en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano (Konrad Adenauer, Montevideo, 2005), Año 11, tomo I, pág. 47 y sigtes.

(21) Luis PRIETO SANCHIS - "Constitucionalismo y garantismo", en Miguel CARBONELL y Pedro SALAZAR (Editores) - "Garantismo" (Trotta - UNAM, Madrid, 2005), pág. 41 y sigtes.

(22) Luigi FERRAJOLI - "Sobre los derechos fundamentales", en Miguel CARBONELL (Editor) - "Teoría del neoconstitucionalismo" (Trotta, Madrid, 2007), págs. 72 y 73.

(23) Ricardo GUASTINI - "La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano", en Miguel CARBONELL (Editor) - "Neoconstitucionalismo(s)" (Trotta, Madrid, 2005), 2ª edición, pág. 49 y sigtes.; y Augusto DURAN MARTINEZ - "En torno al neoconstitucionalismo", en Rev. Estudios Jurídicos (UCUDAL, Montevideo, 2009), Nº 7, pág. 63 y sigtes.

g) la influencia de la Constitución sobre las relaciones políticas.

De cuanto viene de decirse acerca de la evolución del Estado de Derecho, resulta que tres círculos concéntricos permiten graficar el avance experimentado: mientras que un primer círculo representaría al Estado liberal de Derecho, un segundo círculo más amplio y que comprende al primero, representaría al Estado social de Derecho (con distintas dimensiones según su desarrollo o retracción), y finalmente un tercer círculo, el más abarcativo, contendría a los anteriores.

Es que cada etapa del Estado de Derecho no implica la supresión de la anterior sino su superación, y con ella la transformación en avance del Derecho Administrativo como Derecho (parcela del ordenamiento jurídico público) y como ciencia (disciplina que tiene por objeto su estudio) centrada en la servicialidad a la persona (24).

III) DESAFIOS ACTUALES

Al estudiar las características del Derecho Administrativo, es habitual analizar sus relaciones con otras disciplinas jurídicas.

Sin embargo, parece más útil examinar el impacto de algunos fenómenos contemporáneos para perfilar la realidad actual de la disciplina en sus dos aspectos medulares: la organización y la actividad.

A) Derecho Administrativo y Derecho privado

En primer lugar, sin ingresar a la cuestión de las diferencias entre el Derecho público y el Derecho privado con la que se inició tradicionalmente la enseñanza de la disciplina entre nosotros (25), es incuestionable la pertenencia del Derecho Administrativo al Derecho público y, consecuentemente, su íntima vinculación con el Derecho Constitucional.

Al respecto, recuerda Luciano PAREJO ALFONSO que "Dos frases famosas, de dos no menos famosos iuspublicistas -*el Derecho Constitucional pasa, el Derecho Administrativo permanece*, de O. MAYER, y *el Derecho Administrativo es el Derecho Constitucional concretizado*, de F. WERNER- ilustran bien sobre la estrecha relación dialéctica entre ambos derechos. Esta relación es consecuencia de la condición de la Administración pública, en cuanto pieza de la arquitectura del Estado-poder: instrumento fundamental para el cumplimiento por éste de su función de integración social y, por tanto, para la realización efectiva del orden constitucional" (26).

Sin perjuicio de lo antedicho, la observación de la realidad muestra hoy lo que ha dado en llamarse la "**huída del Derecho Administrativo**" consistente en que algunas Administraciones institucionales procuran migrar hacia el Derecho común (27) a través de dos vías principales (28):

a) mediante la pretensión de regir su actuación por el ordenamiento jurídico privado; y

(24) Carlos E. DELPIAZZO - "Derecho Administrativo Uruguayo" cit., págs. 8 y 9.
(25) Enrique SAYAGUES LASO - "Tratado de Derecho Administrativo" (Montevideo, 1959), tomo I, pág. 15 y sigtes.
(26) Luciano PAREJO ALFONSO y otros - "Manual de Derecho Administrativo" (Ariel, Barcelona, 1996), 4ª edición, tomo I, pág. 33.
(27) Carlos E. DELPIAZZO - "Actividad administrativa y Derecho privado", en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, 2002), Año I, Nº 1, pág. 25 y sigtes.
(28) Antonio TRONCOSO REIGADA - "Privatización, empresa pública y Constitución" (Marcial Pons, Madrid, 1997), pág. 29.

b) a través de la constitución de formas organizativas de Derecho privado.

En primer lugar, respecto a las "*fugas regulatorias*", cabe decir que las mismas encierran un planteo no sólo contradictorio sino sorprendente (29) ya que lo propio de la actividad pública, regida por el principio de especialidad, no se corresponde con el Derecho regulador de la actividad privada, presidido por el principio de libertad. "Hay que subrayar que es la legalidad -se ha dicho- y no la libertad lo que está en la base misma de la actuación de los poderes públicos, y que ello no es un prurito de los juristas, como alguien podría creer, sino una exigencia indeclinable del principio democrático mismo" (30).

Es que el Derecho público está lleno de "privilegios en más" pero también de "privilegios en menos" (31) ya que junto a un amplio contenido de régimen exorbitante -plasmado en prerrogativas de la Administración, tales como la presunción de legitimidad de los actos administrativos, la ejecutoriedad, la actuación coactiva, el régimen procesal privilegiado, y la inembargabilidad de sus bienes- impone a la Administración restricciones en su obrar a través de una actuación formalizada y uniformizada, sometida a controles y publicidad, con fines de garantía que no justifican su avasallamiento en aras de la sola eficiencia. En rigor, se actúa bajo "el mito de la eficacia como pretexto y la exoneración de controles como objetivo" (32).

Por eso, bien se ha dicho que "la supuesta huida al Derecho privado no es, en realidad, sino una huida del Derecho" (33) ya que "se trata de escapar de todo un ordenamiento, en concreto, huir de la legislación de contratos del Estado, del ordenamiento jurídico en materia de selección, promoción y control del personal, y enajenación de bienes" (34).

En segundo lugar, es dable observar también la existencia de "*fugas organizativas*" impuestas con el argumento de que la buena marcha de determinadas actividades estatales -especialmente, las de carácter económico- requiere de unas organizaciones dotadas no sólo de cierta autonomía sino que se rijan por criterios de tipo empresarial y que se responsabilicen directamente de los resultados de su actividad, de modo de neutralizar el sobredimensionamiento de algunas estructuras estatales, el descrédito de lo estatal y su escasa eficacia (35).

Consecuentemente, "asistimos en los últimos años a un fenómeno de creación de entes instrumentales encargados de la gestión de amplios sectores de la actividad de la Administración que prescinden en su actuación de normas del Derecho Administrativo. Esta llamada huida del Derecho Administrativo ha supuesto la utilización instrumental del Derecho privado en las relaciones

---

(29) Guillermo Andrés MUÑOZ - "Derecho público y Derecho privado en la organización de la Administración", en Guillermo Andrés MUÑOZ y Carlos Manuel GRECCO - "Fragmentos y testimonios del Derecho Administrativo" (Ad-Hoc, Buenos Aires, 1999), pág. 459.

(30) Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Tomás Ramón FERNANDEZ - "Curso de Derecho Administrativo" (Civitas, Madrid, 2004), tomo I, 12ª edición, págs. 410 y 411.

(31) Luciano PAREJO ALFONSO y otros - "Manual de Derecho Administrativo" cit., tomo I, pág. 341 y sigtes.

(32) Sebastián MARTIN RETORTILLO - "Reflexiones sobre la huida del Derecho Administrativo", en Rev. de Administración Pública (Madrid, 1996), Nº 140, pág. 36.

(33) José Manuel SALA ARQUER - "Huida al Derecho privado y huida del Derecho", en Rev. Española de Derecho Administrativo (Civitas, Madrid, 1992), Nº 75, pág. 399.

(34) José Luis VILLAR PALASÍ - "Tipología y Derecho estatutario de las entidades instrumentales de las Administraciones públicas", en A.A.V.V. - "Administración instrumental. Homenaje al Profesor Manuel Francisco Clavero Arévalo" (Civitas, Madrid, 1994), tomo I, págs. 164 y 165.

(35) Carlos E. DELPIAZZO - "Estudios sobre la Responsabilidad de la Administración" (U.M., Montevideo, 2009), pág. 77 y sigtes.

de tales entes con terceros e, incluso, en su propia organización y estructura. En síntesis, con invocación del principio constitucional de eficacia se trata de excluir los procedimientos de control del gasto y de la selección de contratistas y de funcionarios. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la noción de eficacia no es la misma cuando se trata de la gestión pública que cuando se trata de actividad privada ya que la Administración es una entidad instrumental para el bien común y no una mera organización lucrativa como son las organizaciones empresariales privadas" (36).

En dicho marco, son conocidos como entes instrumentales de la Administración aquellas personas jurídicas constituidas o creadas por una Administración pública, dotadas de personalidad jurídica propia, y a las que se encomienda la gestión de alguna o algunas de las competencias de titularidades del ente matriz (37).

Así, suele hablarse de "Administración instrumental" para referirse al "conjunto de personas jurídicas que una Administración Pública como competencias propias crea, para la mejor consecución de sus fines y sobre la que ejerce una posición superior de dependencia" (38).

Por lo tanto, dos son las notas esenciales que caracterizan a este fenómeno de "instrumentalización", a saber:

a) la personalidad jurídica propia de los entes instrumentales; y

b) su relación de instrumentalidad o dependencia con la Administración que los crea y a cuyos fines sirven.

Por lo que refiere al primer aspecto, la "nota común en todos estos casos es que la instrumentalización se consigue a través de la fórmula de la concesión de personalidad jurídica" (39). La personalidad jurídica distinta formalmente de la del Estado es el eje sobre el que gira la construcción de los entes instrumentales (40) y constituye, por ende, el criterio básico para identificar la naturaleza de esa variedad de entes (41).

Precisamente, es la utilización del concepto de persona jurídica lo que permite a estos organismos y, paradójicamente, al propio Estado -puesto que estos organismos son parte constitutiva del Estado (en sentido amplio)- huir del Derecho Administrativo del Estado.

(36) Rafael FERNÁNDEZ MONTALVO – "Régimen de contratación de la administración instrumental", en A.A.V.V. - "La Administración Instrumental. VIII Jornadas del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía" (Sevilla, 2005), págs. 123 y 124.

(37) Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ – "La responsabilidad patrimonial de los entes instrumentales de la Administración y su transmisión a la entidad matriz" en Rev. de Estudios de la Administración Local y Autonómica (Madrid, 2006), N° 300 – 301, pág. 565.

(38) José ORTIZ MALLOL – "La relación entre la entidad matriz y la instrumental: algunas notas", en A.A.V.V. - "La Administración Instrumental. VIII Jornadas del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía" (Sevilla, 2005), pág. 192.

(39) Fernando GARRIDO FALLA – "Origen y evolución de las entidades instrumentales de las Administraciones Públicas", en A.A.V.V. - "Administración Instrumental. Homenaje al Profesor Manuel Francisco Clavero Arévalo" (Civitas, Madrid, 1994), tomo I, pág. 29.

(40) José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ – "La huída del Derecho administrativo, la personalidad jurídica de las administraciones públicas y el principio de eficacia. Reflexiones" en A.A.V.V. - "Administración Instrumental. Homenaje al Profesor Manuel Francisco Clavero Arévalo" (Civitas, Madrid, 1994), tomo II, pág. 1006.

(41) José Luis MEILAN GIL – "La funcionalidad de los entes instrumentales como categoría jurídica", en A.A.V.V. - "Administración Instrumental. Homenaje al Profesor Manuel Francisco Clavero Arévalo" (Civitas, Madrid, 1994), tomo II, pág. 975.

En cuanto al segundo aspecto, los entes instrumentales se caracterizan por servir a una Administración Pública que los crea para que cumplan con un fin o servicio propio de ésta, sometidos a su dirección y control.

Por ende, la personalidad jurídica de los entes instrumentales los convierte en centros de imputación de situaciones y relaciones jurídicas, pero esto no evita que el ente y el órgano estatal del cual depende constituyan un "complejo orgánico unitario". La relación de dependencia con respecto al órgano estatal es entonces, y precisamente por esto, muy estrecha.

Los problemas jurídicos derivados de la generación de entidades de Derecho privado para vehiculizar un cambio de régimen de las actividades asignadas a Administraciones públicas son múltiples y diversos, destacándose la inviabilidad de interponer recursos administrativos contra sus actos, la inaplicabilidad de las normas relativas a la contratación administrativa y la ausencia de control presupuestal, entre otros [(42)].

Por eso, sin que ello implique estigmatizar a las regulaciones comunes para las actividades en competencia o la genuina actividad de sociedades de economía mixta de Derecho privado, se impone el "**retorno al Derecho Administrativo**", advirtiendo que la aplicación del Derecho privado a la Administración es un "espejismo" [(43)] y reivindicando que, en cualquier caso, la actuación administrativa, tanto directa como indirecta, encuentra límites infranqueables en el respeto a los derechos fundamentales y a los principios generales de legalidad, prohibición de la arbitrariedad, objetividad y neutralidad, los cuales tienen un alcance global, cualquiera sea la forma o el ropaje jurídico que se haya puesto la Administración.

Como lo ha destacado Jaime RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, la tarea de garantizar los derechos de los ciudadanos requiere de una presencia pública, mayor en intensidad que en extensión, determinante de un nuevo Derecho Administrativo caracterizado como el *Derecho del poder para la libertad*. En la medida que se abren a la libertad espacios antes dominados por monopolios, crece un nuevo Derecho Administrativo; en la medida que la Administración procura hacer posible la libertad y la igualdad, emerge un nuevo Derecho Administrativo; en la medida que la autotutela administrativa se compatibiliza con la tutela judicial, aún cautelar, se desarrolla un nuevo Derecho Administrativo; en la medida que integración y solidaridad caracterizan el modelo de Estado moderno, se fortalece un nuevo Derecho Administrativo; en la medida que la acción pública esté impregnada por la promoción de los derechos fundamentales, se consolida un nuevo Derecho Administrativo [(44)].

B) Derecho Administrativo y buen gobierno

Sabido es que el vocablo "**administración**" significa etimológicamente servicio y que, según se use en sentido objetivo o subjetivo, connota actividad y organización. De todos esos aspectos se ocupó históricamente el Derecho Administrativo, más allá del superado debate entre la concepción funcional, que ponía el acento en la función administrativa como elemento definitorio, y la concepción orgánica centrada en la Administración como sujeto.

[(42)] José Luis ECHEVARRIA PETIT - "Actuación del Estado a través de personas de Derecho privado: la huída del Derecho público", en Rev. de Derecho y Tribunales (Montevideo, 2007), Nº 5, pág. 121 y sigtes.
[(43)] Tomás Ramón FERNANDEZ - "Panorama del Derecho Administrativo al comienzo de su tercera centuria" cit., pág. 23.
[(44)] Jaime RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ - "La vuelta al Derecho Administrativo. A vueltas con lo privado y lo público", en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo, Año IV (2005), Nº 7, pág. 89 y sigtes.

Sin embargo, hoy el Derecho Administrativo no se ocupa sólo de en qué consiste la administración (como obrar) y cuál es su régimen jurídico sino que avanza en lo que refiere a cómo se administra y quiénes participan de esa labor, cualesquiera sean.

Es así que en los últimos años se ha venido acuñando la expresión "**gobernanza**" para designar el "arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía" (según la primera acepción que consigna el Diccionario de la Lengua Española en su 22ª edición).

Por lo tanto, gobernanza significa gobernar no sólo en base a la autoridad y la sanción sino también en base al consenso y el diálogo entre los diferentes actores políticos, sociales y económicos comprendidos en las cuestiones que les afectan y compartiendo responsabilidades.

En tal sentido, la expresión "gobernanza" sugiere una toma de decisiones colectivas basada en una amplia inclusión de quienes se vean afectados por las mismas, junto a una necesaria coordinación. De este modo, la frontera entre lo público y lo privado tiende a diluirse (aunque no a borrarse o desaparecer) ya que -como bien lo ha destacado Jaime RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ- "existe un amplio espacio de aspectos y consideraciones que son de aplicación tanto al gobierno de instituciones públicas como privadas puesto que, en ambos casos, el arte de la dirección o del gobierno requiere de un conjunto de actitudes y aptitudes comunes que permiten hablar de una teoría general de la dirección, gestión, gobierno o administración según los casos, de proyección indistinta al ámbito público y al privado" (45).

El contexto determinante de la aparición del concepto de "gobernanza" está estrechamente relacionado con los cambios acontecidos en las últimas décadas en el mundo. La globalización en todas sus formas, el progreso tecnológico (particularmente en el campo de la información y las comunicaciones), el protagonismo adquirido por las organizaciones no gubernamentales y la concientización por la sociedad civil de su importancia, han determinado que los gobiernos dejen de ser los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones a decidir y que en la definición de estrategias aumente su interacción con una multiplicidad de actores privados y públicos, tanto a nivel nacional como internacional (46).

Al presente, la noción de gobernanza se asocia a las de buen gobierno y buena administración, aspirando a colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales.

En la medida que el centro de la acción pública es la persona, el individuo humano no puede ser entendido como un sujeto pasivo, mero receptor o destinatario de las decisiones políticas. Como bien se ha destacado, "Definir a la persona como centro de la acción pública significa no sólo, ni principalmente, calificarla como centro de atención sino, sobre todo, considerarla el protagonista por excelencia de la vida política. Aquí se encuentra una de las expresiones más acabadas de lo que entiendo por buen gobierno, por buena administración en el marco democrático... Afirmar que la libertad de los ciudadanos es el objetivo primero de la acción política significa, en primer lugar, perfeccionar, mejorar los mecanismos constitucionales, políticos y jurídicos que definen el Estado de Derecho como marco de libertades. Pero en segundo lugar, y de modo más im-

(45) Jaime RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ - "El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas" (Thomson Aranzadi, 2006), pág. 10.
(46) Francois GRAÑA - "Diálogo social y gobernanza en la era del Estado mínimo" (Cinterfor, Montevideo, 2005), pág. 14.

portante aún, significa crear las condiciones para que cada hombre y cada mujer encuentre a su alrededor el campo efectivo, la cancha, en la que jugar libremente su papel activo, en el que desarrollar su opción personal, en la que realizar creativamente su aportación al desarrollo de la sociedad en la que está integrado. Creadas esas condiciones, el ejercicio real de la libertad depende inmediata y únicamente de los propios ciudadanos, de cada ciudadano. El buen gobierno, la buena administración ha de mirar precisamente a la generación de ese ambiente en el que cada ciudadano pueda ejercer su libertad en forma solidaria" (47).

El concepto de buena administración refiere a "la adecuada elección de los medios y de la oportunidad de ejercicio de las competencias con relación al fin específico que se quiere satisfacer" (48). Se trata de una nota propia de la función administrativa ya que la misma debe cumplirse de la forma más oportuna y más adecuada para la obtención de los fines objeto de la función pública.

Tradicionalmente vinculado al mérito (oportunidad o conveniencia) del obrar administrativo, en rigor debe entenderse que refiere actualmente a la legitimidad de dicho obrar. En efecto, como bien se ha destacado, "la Administración no puede ser sino buena; si no lo es, resulta ilegítima. Esa ilegitimidad radica en no hacer bien las cosas, es decir, en un actuar ineficaz. Esta conducta implica un desconocimiento del principio de eficacia en sentido sustantivo", de modo que un acto contrario a la buena administración es un acto ilegítimo por violatorio del principio de eficacia (49).

Por lo tanto, que se administre bien y que se gobierne con justicia no son aspectos ajenos al actual Derecho Administrativo.

Es más: la gobernanza reconoce todos los niveles posibles, de modo que puede hablarse de gobernanza local, nacional y aún global (50), del mismo modo que puede hablarse de gobernanza multinivel para aludir a la situación, relaciones y ejercicio de poderes que se verifica en el seno de los espacios integrados.

C) Derecho Administrativo y ética

En palabras de Jesús GONZALEZ PEREZ, al Derecho Administrativo le corresponde constituirse en "*garantía del comportamiento ético*" (51).

Es indudable que en nuestros días se asiste al "rescate de lo ético" ya que, hasta hace sólo unos años, el asunto de lo ético estaba relegado a la filosofía y a la religión que, lamentablemente, dentro del escalafón de los saberes del hombre, habían caído para muchos en desgracia, al punto que la Etica brillaba por su ausencia -y aún sigue brillando- en muchas carreras universitarias. Es que "los fraudes, las arbitrariedades políticas, las injusticias descaradas, las conductas insanas y tantos otros desmanes semejantes nos han obligado a romper el silencio... Lo que importa ahora es

(47) Jaime RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ - "El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas" cit., pág. 34 y sigtes., 52, 54 y sigtes.
(48) Héctor GIORGI - "El mérito y la validez del acto administrativo. El concepto de buena administración en la Constitución uruguaya", en Escritos Jurídicos (F.C.U., Montevideo, 1976), pág. 91.
(49) Augusto DURAN MARTINEZ - "Principio de eficacia y Estado subsidiario", en "Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni" (F.C.U., Montevideo, 2005), pág. 154.
(50) Benedict KINGSBURY, Nico KRISCH y Richard B. STEWART - "El surgimiento del Derecho Administrativo Global", en Res Pública Argentina, Año 2007, Nº 3, pág. 35.
(51) Jesús GONZALEZ PEREZ - "La ética en la Administración pública" (Civitas, Madrid, 1996), pág. 65 y sigtes.

que no sea todo un juego de palabras sino un compromiso de conversión a la conducta ética" [52].

De ahí la **lucha contra la corrupción** y el propósito de neutralizar conductas reñidas con la justicia en su más amplio sentido [53], reaccionando frente a los riesgos de prácticas corruptas en los distintos campos de la actuación administrativa [54].

Por corrupción suele entenderse "la utilización de potestades públicas para intereses particulares, cualquiera que sea la forma de manifestarse, sea en beneficio propio o de un tercero o del partido político, sea por razón de amistad o por dinero o por otras prestaciones" [55] o, más genéricamente, como "la irrupción del interés privado, actuando por fuera de las normas, en el recinto de lo público" [56].

La reacción ante este fenómeno ha venido dada tanto desde el ámbito interno de los Estados como desde el campo internacional, mediante normas de conducta impuestas por los organismos multilaterales de crédito y tratados específicos, entre los cuales merece especial destaque en nuestro continente la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996.

En ese contexto, merece destacarse la vitalización del control social de la Administración y la **juridización de la ética pública** como parte del Derecho Administrativo, consistente en el explícito encuadramiento normativo del deber ser de las conductas [57].

Con específica referencia a los funcionarios públicos, cabe constatar la consagración de normas de distinto rango a través de las cuales, con fuerza pedagógica y disciplinaria, se va incorporando al ordenamiento jurídico la ética pública. Su ponderada aplicación conducirá a una mejora de la Administración pública, dibujando con trazo firme la separación entre lo que está bien y lo que está mal (que no se vuelve bueno porque muchos lo hagan).

D) Derecho Administrativo y globalización

Si bien tradicionalmente el Derecho Administrativo ha sido una rama del ordenamiento jurídico acotada por las fronteras territoriales de los Estados, la observación de la realidad actual muestra que va dejando de ser así como consecuencia de la globalización, caracterizada por la dependencia económica mutua entre los países del mundo ocasionada por el creciente volumen y variedad de transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, y por la aceleración de la difusión de las tecnologías de las comunicaciones [58].

---

(52) Luis Carlos BERNAL - "El cansancio de ser honrado" (Montevideo, 1999), págs. 103 y 104.
(53) José Aníbal CAGNONI - "Justicia y sociedad: los fenómenos de la corrupción", en Rev. de Derecho Público (Montevideo, 1997), Nº 11-12, pág. 15 y sigtes.
(54) Carlos E. DELPIAZZO - "Ética en el ejercicio de la función administrativa", en Rev. Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo (San José de Costa Rica, 2003), Nº 3, pág. 27 y sigtes.; y "Etica no exercicio da funçao administrativa", en Rev. Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal" (Curitiba, 2001), Nº 5, pág. 420 y sigtes.
(55) Jesús GONZALEZ PEREZ - "La ética en la Administración pública" cit., pág. 53.
(56) Washington ABDALA y Guillermo MACIEL - "Manual de Ciencia Política" (F.C.U., Montevideo, 1996), tomo II, pág. 219.
(57) Carlos E. DELPIAZZO - "Juridización de la ética pública", en Rev. Ius Publicum (Santiago de Chile, 2005), Nº 15, y en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo, Año III (2004), Nº 6, pág. 7 y sigtes.
(58) Mariano R. BRITO - "Globalización y Derecho Administrativo", Rev. de Antiguos Alumnos del I.E.E.M. (Montevideo, 2001), Año 4, Nº 3, pág. 76 y sigtes.

Según el sociólogo alemán Ulrich BECK, la *globalización* como proceso de interconexión, debe distinguirse de otros fenómenos como son la globalidad y el globalismo [59].

Por un lado, la *globalidad* es la conciencia de vivir en una sociedad mundial interrelacionada, de modo que ningún país ni grupo puede vivir al margen de los demás, lo que conduce a encarar los problemas globalmente.

Por otro lado, el *globalismo* se define como la concepción de acuerdo a la cual el mercado mundial sustituye a la política, de modo que puede considerarse una ideología caracterizada por la pretensión de llevar a cabo la superación de los mercados nacionales por un mercado integrado mundial paralelo a la institucionalidad estatal. Según este enfoque, la globalización de la economía procede a través de la liberalización comercial, la desregulación de los mercados, la privatización y, en algunos casos, la integración regional, tendiendo a la mercantilización de las relaciones sociales y produciendo un debilitamiento del poder de los Estados nacionales, especialmente de su poder normativo.

En cambio, "Con el término globalización se suele designar el acelerado proceso de integración de los mercados nacionales en un gran mercado mundial" [60]. Cuando la frontera es el mundo -y no ya el país- "el mercado único y la movilidad de los flujos económicos y financieros de las empresas multinacionales han provocado la desterritorialización de las actividades y el incremento de la competencia entre los productores y los territorios" [61].

Desde el punto de vista jurídico, este nuevo escenario no es neutro ya que -como la mayoría de las grandes conquistas culturales, científicas y tecnológicas que registra la historia- impone dar respuestas a situaciones nuevas y muchas veces ambivalentes. En la medida que se trata de una realidad mundial que exhorbita las fronteras territoriales de los países, es evidente la necesidad de reglas comunes.

En lo que refiere específicamente al Derecho Administrativo, resulta evidente que ha dejado de ser un Derecho exclusivamente interno [62].

En primer lugar, existe hoy un **Derecho Administrativo internacional** relativo a los organismos internacionales, que no es interno a ninguno de los países y que tampoco integra estrictamente el Derecho Internacional Público.

En segundo lugar, en el ámbito específico latinoamericano, son múltiples los acuerdos de integración generadores de **Derecho Administrativo regional**. En la génesis del sistema interamericano, suelen distinguirse tres períodos diferenciados [63]:

a) un período preinstitucional, que se remonta a la idea de Simón Bolívar (1824) de convocar

[59] Ulrich BECK - "¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización" (Paidós, Barcelona, 1998), pág. 27 y sigtes.
[60] Oscar SARLO - "Globalización y Derecho, sus proyecciones sobre la formación de los juristas", en Cuaderno de la Facultad de Derecho (F.C.U., Montevideo, 1999), Tercera serie, Nº 3, pág. 9.
[61] Juan Cruz ALLI ARANGUREN - "Derecho Administrativo y globalización" (Civitas, Madrid, 2004), pág. 309 y sigtes.
[62] Agustín A. GORDILLO - "Tratado de Derecho Administrativo" cit., tomo I, pág. V-14 y sigtes.
[63] Eduardo JIMENEZ DE ARECHAGA (Director) - "Derecho Internacional Público" (F.C.U., Montevideo, 1994), tomo V, 2ª edición, pág. 224 y sigtes.

a un Congreso Continental para "obtener un sistema de garantía que, en la paz y en la guerra, sea el escudo de nuestro nuevo destino", y que está jalonado por una serie de Congresos y tratados;

b) un período de consolidación institucional, pautado por la suscripción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947) y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948); y

c) un período de revisión del sistema, en el que aparece además la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (1960), posteriormente transformada en Asociación Latino Americana de Integración (1980).

Paralelamente, emergen sistemas subregionales de integración [(64)], tales como el Mercado Común Centroamericano (1960), la Comunidad Andina de Naciones (1969), el Mercado Común del Caribe o Comunidad Económica del Caribe (1973) y, más recientemente, el Mercado Común del Sur (1991), todos los cuales son generadores de normas jurídicas constitutivas de un ordenamiento jurídico nuevo [(65)].

En tercer lugar, es dable advertir lo que ha dado en llamarse **"convergencia de los Derechos Administrativos"** [(66)] impuesta por la globalización, lo que permite hablar de la formación de un "ius commune administrativum", que se encuentra en una constante relación de interacción con los Derechos nacionales, en los cuales se inserta y a los cuales condiciona en influencia recíproca [(67)].

En función de dicha realidad, los Derechos Administrativos nacionales se explican cada vez más desde su integración en otros sistemas jurídicos más complejos, que no responden a las reglas tradicionales de los ordenamientos jurídicos estatales [(68)].

En tal contexto, es que se verifica el surgimiento del **Derecho Administrativo Global** [(69)] determinado por el vasto incremento del alcance y formas de la regulación transgubernamental y de la Administración diseñada para enfrentar las consecuencias de la interdependencia resultante de la globalización en áreas tales como la seguridad, el desarrollo, la protección ambiental, la regulación bancaria y financiera, las telecomunicaciones, el comercio de productos y servicios, la propiedad intelectual y los movimientos migratorios, entre otras. En la medida que dichas áreas no pueden ser afrontadas suficientemente a través de los ordenamientos nacionales, emergen sistemas transnacionales de regulación a través de tratados y redes de cooperación, que son implementados mediante órganos administrativos transnacionales que desarrollan función administrativa.

[(64)] Jorge E. FERNANDEZ REYES - "Curso de Derecho de la Integración" (U.M., Montevideo, 2006), pág. 131 y sigtes.
[(65)] Héctor GROS ESPIELL, Carlos E. DELPIAZZO y otros - "El Derecho de la Integración del Mercosur" (U.M., Montevideo, 1999), pág. 67 y sigtes.
[(66)] Sabino CASSESE - "El problema de la convergencia de los Derechos administrativos", en Rev. Actualidad en el Derecho Público (Buenos Aires, 1996), Nº 5, pág. 3 y sigtes.
[(67)] Santiago MUÑOZ MACHADO - "La Unión Europea y las mutaciones del Estado" (Alianza, Madrid, 1993), pág. 128.
[(68)] Sabino CASSESE - "La globalización jurídica" (Marcial Pons, Madrid, 2006), pág. 23 y sigtes.
[(69)] Carlos E. DELPIAZZO - "Perspectiva latinoamericana del Derecho Administrativo Global", en Víctor HERNANDEZ MENDIBLE (Coordinador) - "Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo. Conmemoración del centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela" (Ediciones Paredes, Caracas, 2009); "Global Administrative Law and Comparative Administrative Law in Latin America", en Jaime RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ y Javier ROBALINO (Coordinadores) - "Global Administrative Law. Towards a Lex Administrativa" (Cameron May, Londres, 2010), pág. 99 y sigtes.; y "Hacia un Derecho Administrativo Global", en "Regulación, Supervisión y Autoridades de los Mercados Financieros. Un estudio de Derecho Público Económico" (Lumen Juris, Río de Janeiro, 2011).

Dichos desarrollos han llevado a definir al Derecho Administrativo Global como "aquél que incluye los mecanismos, principios, prácticas y los acuerdos sociales que los respaldan y que promueven o de otra forma afectan la *accountability* de los órganos globales administrativos, en particular asegurándose de que cumplan con los estándares adecuados de transparencia, participación, toma de decisiones razonada y legalidad, y promoviendo la efectiva evaluación de las normas y decisiones que aprueban" (70).

Desde el punto de vista formal, podría postularse que la conceptualización de un Derecho Administrativo Global presupone la existencia de una Administración global o transnacional.

Al respecto, se ha sostenido la existencia de un "espacio administrativo global" multifacético, en el que se pueden distinguir cinco tipos de Administración Global, a saber (71):

a) administración por parte de organizaciones internacionales formales, como es el caso del sistema de las Naciones Unidas (ONU);

b) administración basada en la acción colectiva de redes transnacionales de acuerdos de cooperación, como es el caso del Comité de Basilea en materia de regulación bancaria;

c) administración distribuida llevada a cabo por reguladores nacionales bajo tratados, redes u otros regímenes de colaboración, como ocurre en materia ambiental;

d) administración por acuerdos híbridos intergubernamentales-privados, como es el caso del órgano regulador de las direcciones en Internet, la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN); y

e) administración por instituciones privadas con funciones regulatorias, como es el caso de la Organización Internacional para la Estandarización (ISO).

Desde el punto de vista sustancial, en función de tal dispersión organizativa y de fuentes, uno de los padres del Derecho Administrativo Global lo ha caracterizado por su ser (72): difuso, plural, asociativo, y progresivo.

Tales atributos, demostrativos de que el nuevo orden jurídico administrativo global no está consolidado todavía, no pueden hacer perder de vista la primacía de los derechos fundamentales de la persona como guía para su desarrollo ya que reducirlo a una técnica para resolver problemas y para amparar el ejercicio del poder, implicaría quitarle la impronta humana que debe presidirlo (73).

E) Derecho Administrativo y nuevas tecnologías

(70) Benedict KINGSBURY, Nico KRISCH y Richard B. STEWART - "El surgimiento del Derecho Administrativo Global" cit., pág. 28.
(71) Benedict KINGSBURY, Nico KRISCH y Richard B. STEWART - "El surgimiento del Derecho Administrativo Global" cit., pág. 32 y sigtes.
(72) Sabino CASSESE - "Il Diritto Administrativo Globale: una introduzione"; conferencia pronunciada el 10 de enero de 2005 en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Roma "La Sapienza".
(73) Jaime RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ - "El Derecho Administrativo en el siglo XXI", en Rev. Argentina del Régimen de la Administración Pública, Circular Letter Nº 82.

Si se mira el panorama de la reforma administrativa especialmente en América latina [74], es posible advertir que las llamadas reformas de *primera generación* refirieron a la **Administración convencional** o clásica y apuntaron básicamente a la reducción de su tamaño (enfoque cuantitativo).

En cambio, las denominadas reformas de *segunda generación* se han centrado en los resultados del proceder administrativo (enfoque cualitativo), poniendo el acento en la eficacia y eficiencia de los servicios, en la reducción de la corrupción, y en la participación ciudadana.

Al influjo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, las llamadas reformas de *tercera generación* [75] apuntan en una doble dirección: desde la Administración, por advertir el inmenso potencial de dichas tecnologías para mejorar la prestación de todo tipo de servicios y la propia gestión administrativa, y desde la ciudadanía, por la posibilidad de acceder a más y mejor información, controlar a las autoridades, obtener trato igualitario y aumentar la eficiencia en el uso del tiempo y demás recursos.

Es a esta tercera generación contemporánea de reformas a la que corresponde atribuir mayor incidencia sobre el Derecho Administrativo por cuanto ella determina el tránsito de la Administración convencional (tradicional) a la electrónica (actual) [76] en el marco del avance hacia el Gobierno electrónico [77].

En orden a su caracterización, puede decirse que la **Administración electrónica** -también llamada "ciber Administración", "Administración virtual", "Administración digital", "Administración on line" o "tele Administración"- comprende y designa todos aquellos mecanismos e infraestructuras informáticas y telemáticas que permiten la prestación de servicios, tanto a los ciudadanos como a las empresas, así como los que facilitan la interconexión y la gestión integrada de los asuntos internos entre los distintos órganos y organismos que componen la Administración [78].

Quiere decir que la noción de Gobierno electrónico es más abarcativa que la de Administración electrónica pero, sin duda, la incluye. Ello es así porque bajo el rótulo de Gobierno electrónico se comprende desde la provisión de servicios al ciudadano hasta la llamada democracia electrónica como ámbito de participación popular para la toma de decisiones.

Desde el punto de vista de la organización, el avance hacia una Administración electrónica

[74] Rafael MARTINEZ PUON - "Nuevos derroteros de la reforma administrativa en América latina", en Rev. Iberoamericana de Administración Pública (INAP, Madrid, 2002), Nº 8, pág. 156 y sigtes.

[75] Juan F. MESTRE DELGADO - "Nuevas tecnologías y Administración pública", en Documentación Administrativa, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, Nº 265-266, pág. 117 y sigtes.; y Ricardo S. PIANA - "Gobierno electrónico, organización en red y gobernabilidad democrática", en X Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (Santiago de Chile, 2004), pág. 105 y sigtes.

[76] Carlos E. DELPIAZZO - "Administración electrónica y tratamiento de la información", en anuario "Derecho Informático" (F.C.U., Montevideo, 2008), tomo VIII, pág. 524 y sigtes.; y "Las nuevas telecomunicaciones y el tránsito de la Administración prestacional a la Administración electrónica", en Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña (Coruña, 2007), Nº 11, pág. 177 y sigtes.

[77] Carlos E. DELPIAZZO - "La Administración y el Gobierno electrónico", en CD del XI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática" (Panamá, 2006); y "Telecomunicaciones y Administración", en Fernando GALINDO (Coordinador) - "Gobierno, Derecho y Tecnología: las actividades de los Poderes públicos" (Civitas, Madrid, 2006), pág. 449 y sigtes.

[78] Francisco Javier SANZ LARRUGA - "Las bases jurídicas de la Administración electrónica en España: el uso de las técnicas informáticas, electrónicas y telemáticas en las Administraciones públicas", en Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, Año 2002, Nº 6, pág. 714.

nos ubica ante una nueva forma de **descentralización operativa**, caracterizada no desde el punto de vista jurídico sino desde la perspectiva de lo que ha dado en llamarse "el Estado descentralizado en Internet" (79) mediante la coherente integración en las redes y en los servicios de comunicaciones electrónicas del conjunto de las Administraciones públicas, cualquiera sea su naturaleza jurídica y posición institucional.

Se trata de un sentido nuevo de la descentralización y mucho más amplio. En efecto, mientras que desde el punto de vista jurídico, la descentralización implica la ruptura del vínculo jerárquico (definitorio de la centralización) y su sustitución por relaciones de control, en la especie se asiste a una extensión de su significado, comprensiva de una dimensión social y también de aspectos de gestión en orden a posibilitar el acercamiento de las diversas Administraciones a todos los habitantes con independencia del lugar en que se encuentren.

Es que la gestión electrónica posibilita un modelo de **arquitectura más horizontal** que vertical (como, en cambio, se muestra la organización burocrática tradicional), que vincula y permite el acceso y la interoperabilidad sistémica de la información de las diferentes instituciones entre sí y con los integrantes de la sociedad.

Desde el punto de vista de la actividad administrativa, su desenvolvimiento en forma electrónica supone, como requisito imprescindible, la automatización de las Administraciones (80).

Para que la Administración electrónica sea posible, es necesario que, desde el Derecho, se adecue el marco normativo a fin de facilitar y dar seguridad a los intercambios (81). Según se ha destacado, "una vez aceptada la validez jurídica de los documentos electrónicos y el reconocimiento de la firma electrónica con valor igual entre la Administración pública y los privados, la convergencia permite a la Administración pública comunicarse entre sus distintas dependencias y con los ciudadanos" (82).

En efecto, documentación electrónica (83) y firma electrónica (84) son los dos pilares funda-

---

(79) Angel SANCHEZ BLANCO - "Las Administraciones Públicas e Internet", en Separata del Boletín Informativo del Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, 2001), Nº 4, pág. 7.

(80) Carlos E. DELPIAZZO - "Marco legal de la automatización de la actividad administrativa", en Rev. Iberoamericana de Derecho Informático (Mérida, 1998), Nº 19-22, pág. 718 y sigtes.; y "Nuevo horizonte para la automatización administrativa en Uruguay. A propósito de la aprobación del Decreto Nº 65/998 sobre procedimiento administrativo electrónico", en Rev. Derecho de la Alta Tecnología (Buenos Aires, 1998), Año X, Nº 116, pág. 24 y sigtes.

(81) Carlos E. DELPIAZZO - "¿Hacia dónde va el Derecho de Internet?", en anuario "Derecho Informático" (Montevideo, 2004), tomo IV, pág. 247 y sigtes.; y DELPIAZZO, Carlos E. y VIEGA, María José, "Lecciones de Derecho Telemático" (F.C.U., Montevideo, 2004), pág. 218 y sigtes.

(82) Antonio MARTINO - "E-government: la convergencia es su motor, la privacy su límite", en Anales de las 30 Jornadas Argentinas de Informática e Investigación Operativa (Buenos Aires, 2001), pág. 508.

(83) Carlos E. DELPIAZZO - "Derecho Informático Uruguayo" (Idea, Montevideo, 1995), pág. 45 y sigtes.; "El documento y la firma ante las N.T.I. en Uruguay", en XVIII Jornadas Iberoamericanas y XI Jornadas Uruguayas de Derecho Procesal (F.C.U., Montevideo, 2002), pág. 734 y sigtes.; "El documento electrónico frente a la integración", en VI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (Montevideo, 1998), pág. 333 y sigtes.; y "Documentación electrónica de los negocios en Internet", en VIII Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (México, 2000), pág. 462 y sigtes.

(84) Carlos E. DELPIAZZO - "Adecuación del Derecho a la necesidad de la firma electrónica", en Informática y Derecho (Depalma, Buenos Aires, 2001), volumen 7, pág. 113 y sigtes.; "Autenticación de las operaciones en Internet", en anuario "Derecho Informático" (F.C.U., Montevideo, 2001), tomo I, pág. 253 y sigtes.; "Validez y eficacia de la firma electrónica", en Tribuna del Abogado (Montevideo, 2000), Nº 117, págs. 16 y 17; "De la firma manuscrita a la firma electrónica: un caso de impacto de la Tecnología sobre el Derecho", en Rev. de Antiguos Alumnos del Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo (Montevideo, 2001), Año 4, Nº 1, pág. 76 y sigtes.; "De la caligrafía a la criptografía", en Anales de las 30 Jornadas Argentinas de Informática e Investigación operativa (Buenos Aires, 2001), pág. 209 y sigtes.; y "Relevancia jurídica de la encriptación y la firma electrónica en el comercio actual", en VIII Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (México, 2000), pág. 130 y sigtes.

mentales que sustentan los procedimientos [85] y actos administrativos electrónicos [86] y, consiguientemente, la tramitación en expediente electrónico que permite el relacionamiento del administrado con la Administración los 365 días del año sin limitación de horario de atención al público, o sea, las 24 horas de cada día de la semana.

Siendo así, es evidente que las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones posibilitan una **gestión transparente**.

En efecto, cuando se habla de transparencia de la gestión administrativa, "se quiere dar un paso más respecto a la publicidad... como que la publicidad implica mostrar pero la transparencia implica algo más que mostrar, implica dejar ver; simplemente que el actuar de la Administración se deje ver como a través de un cristal" [87].

Más allá de la publicidad, la transparencia refiere a la diafanidad del obrar público, permitiendo ver con claridad el actuar de la Administración en la disposición y uso de los fondos públicos y en el obrar de sus funcionarios; constituye una consecuencia de la muy elemental presunción de que el gobierno pertenece al pueblo, quien tiene derecho a saber qué hacen los servidores públicos, por qué y cómo lo hacen [88].

Además, es inocultable que la Administración electrónica propende a la **desburocratización** mediante el efectivo acercamiento al ciudadano y la simplificación de la tramitación burocrática tradicional.

De otra parte, existiendo accesibilidad real, la Administración electrónica abre un ancho cauce de **participación ciudadana** a través de las redes existentes, siempre que los habitantes sean informados y consultados en los asuntos que les conciernen [89].

Al respecto, interesa distinguir entre participación política y administrativa por un lado, y entre participación presencial y virtual por otro [90].

---

[85] Carlos E. DELPIAZZO - "El procedimiento administrativo y las nuevas tecnologías de la información", en Rev. Uruguaya de Derecho Constitucional y Político (Montevideo, 1992), tomo VIII, N° 48, pág. 420 y sigtes.; "Informatización de la actividad administrativa. Hacia el expediente electrónico en Uruguay", en Rev. Actualidad en el Derecho Público (Buenos Aires, 1997), N° 6, pág. 3 y sigtes.; "Regulación del procedimiento administrativo electrónico", en Procedimiento Administrativo Electrónico (O.N.S.C., Montevideo, 1998), pág. 151 y sigtes.; "Nuevo horizonte para la automatización administrativa en Uruguay. A propósito de la aprobación del Decreto N° 65/998 sobre procedimiento administrativo electrónico", en Rev. Derecho de la Alta Tecnología (Buenos Aires, 1998), Año X, N° 116, pág. 24 y sigtes.; e "Informatización del procedimiento administrativo común", en VI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (Montevideo, 1998), pág. 776 y sigtes.

[86] Carlos E. DELPIAZZO - "Acto administrativo automático", en VI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (Montevideo, 1998), pág. 943 y sigtes.; "El procedimiento administrativo electrónico y el acto administrativo automático", en Recopilación de conferencias y exposiciones (UTE, Montevideo, 1999), pág. 46 y sigtes.; "Acto administrativo y reglamento en el Derecho uruguayo", en Jornadas sobre Acto Administrativo y Reglamento (R.A.P., Buenos Aires, 2002), pág. 574 y sigtes.; "Notas para una caracterización actual del acto administrativo", en Anuario de Derecho Administrativo (Montevideo, 2002), tomo IX, pág. 25 y sigtes.

[87] Carlos E. DELPIAZZO - "Triple dimensión del principio de transparencia en la contratación administrativa", en Rev. Trimestral de Direito Público (Sao Paulo, 2007), N° 46, pág. 5 y sigtes.

[88] Carlos E. DELPIAZZO - "De la publicidad a la transparencia en la gestión administrativa", en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo, Año II (2203), N° 3, pág. 113 y sigtes.

[89] Laura NAHABETIAN - "Protagonistas del cambio. Derechos ciudadanos y nuevas tecnologías", en X Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática (Santiago de Chile, 2004), pág. 120 y sigtes.

[90] Carlos E. DELPIAZZO - "Dimensión tecnológica de la participación del administrado en el Derecho uruguayo", en Rev. Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo (San José de Costa Rica, 2005), N° 5, pág. 63 y sigtes.; y en

Por lo que refiere al primero de dichos deslindes, puede definirse a la *participación política* como "cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados", comprendiendo acciones tendientes a incidir en la composición de los órganos y cargos representativos, en las actitudes de los políticos y en la respuesta a decisiones tomadas, abarcando también la actuación en organizaciones que buscan objetivos colectivos. En cambio, la *participación administrativa* posee un alcance más restringido ya que refiere específicamente al relacionamiento de la Administración con los administrados, sea individual o colectivamente considerados, de modo que la dualidad "Estado - ciudadano" (que especifica la participación política) se traduce aquí en la relación "Administración - administrado".

En cuanto a la segunda de las aludidas distinciones, mientras que la *participación presencial* supone la actuación personal del administrado frente al funcionario de la Administración (ordinariamente materializada en un expediente soportado en papel), la *participación virtual* es aquella que se concreta a distancia a través de medios informáticos y telemáticos (dando lugar al expediente electrónico en soporte digital).

IV) LEGADO DE UNA ENSEÑANZA

Las transformaciones y embates a que se ve sometido el Derecho Administrativo contemporáneo no alcanzan para desnaturalizar su esencial servicialidad centrada en la persona del administrado.

Así lo vio con claridad el Prof. Enrique Sayagues Laso, quien se preocupó explícitamente de los derechos humanos frente al Estado y la Administración [(91)].

Es que frente a las mutables categorías de la doctrina y los vaivenes de modas que inciden muchas veces en el Derecho positivo, es necesario insistir en la **centralidad de la persona** como destinataria del quehacer estatal y foco para la interpretación de las relaciones emergentes de la variedad de servicios que la Administración le brinda, sea en forma directa o indirecta [(92)].

Ese sujeto al que, a pesar de razonables críticas [(93)] por comodidad de lenguaje se sigue llamando "administrado" es la persona considerada desde su posición privada respecto a la Administración o sus agentes [(94)].

Lo propio del Estado constitucional de Derecho de nuestros días, que impregna todo el Derecho Administrativo contemporáneo, es el reconocimiento de la primacía de la persona humana [(95)]

Rogerio GESTA LEAL (Organizador) - "Administraçao Pública e Participaçao Social na América Latina" (Edunisc, Santa Cruz do Sul, 2005), pág. 117 y sigtes.

(91) Enrique SAYAGUES LASO - "Los derechos humanos y las medidas de ejecución", en Rev. de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año IV, N° 2, pág. 273 y sigtes.

(92) Carlos E. DELPIAZZO - "Régimen jurídico de los usuarios de servicios públicos y de interés general en Uruguay", en Jaime RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ y Raúl CANOSA USERA (Editores) - "Derecho de los consumidores y usuarios: una perspectiva integral" (Netbiblo, La Coruña, 2008), pág. 248 y sigtes.

(93) Daniel Hugo MARTINS - "No llamemos más administrados a las personas que habitan nuestro territorio", en Anuario de Derecho Administrativo (Montevideo, 1996), tomo V, pág. 61 y sigtes.

(94) Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Tomás Ramón FERNANDEZ - "Curso de Derecho Administrativo" cit., tomo II, 9ª edición, pág. 19.

(95) Eduardo SOTO KLOSS - "La primacía de la persona humana, principio fundamental del Derecho público chileno", en Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real (F.C.U., Montevideo, 1996), pág. 507 y sigtes.; y "Derecho Administrativo" (Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 1996), tomo I, pág. 83 y sigtes.

derivada de su eminente dignidad (96), de la que se desprenden todos y cada uno de los derechos fundamentales y desde la cual deben ellos interpretarse y aplicarse: el legislador, absteniéndose de sancionar leyes que los contravengan; el juez al dirimir los litigios sometidos a su jurisdicción, y cualquier autoridad administrativa al cumplir sus cometidos (97).

Por eso, la afirmación y reafirmación de los derechos fundamentales -todos- parte del reconocimiento de que en el ser humano hay una dignidad -cuyo titular no es la humanidad en su abstracción genérica ni un determinado tipo de hombre sino cada hombre en su personal concreción (98)- que debe ser respetada en todo caso, cualquiera sea el ordenamiento jurídico, político, económico y social, y cualesquiera que sean los valores prevalentes en la colectividad histórica (99).

Siendo así, el otro término de la ecuación debe ser la **servicialidad administrativa** que, a partir de la génesis etimológica de la palabra "administrar", pone el acento en el carácter servicial de la Administración para la procura del bien común, entendido como el conjunto de condiciones de la vida social que posibilitan a los individuos y a las comunidades intermedias que ellos forman el logro más pleno de su perfección (100).

Tal servicialidad no es una mera expresión literaria carente de efectos prácticos sino que constituye un auténtico deber jurídico, con el significado de ya sea de actuación, ya sea de abstención, y cuya infracción (de actuación o de abstención) conlleva efectos de sanción y, si origina daños, de reparación integral de los mismos (101).

Desde tal enfoque, la ciencia del Derecho Administrativo debe poner el acento no sólo en explicar adecuadamente los nuevos dilemas que acucian a la disciplina sino procurar el armónico equilibrio entre la Parte dogmática y la Parte especial, a la vez que evitar desequilibrios entre la estabilidad de lo sustancial y la flexibilidad de lo circunstancial a la hora de resolver los problemas a los que enfrenta la cotidianeidad.

Los principios generales de Derecho proporcionan una base segura para ello ya que constituyen reglas de Derecho integrantes del "haz de la juridicidad" que cumplen una cuádruple función -directiva, interpretativa, integradora y constructiva- acorde a su condición de primeros criterios o fundamentos (piedras sillares) sobre los que se asienta el orden jurídico todo (102).

Por lo tanto, el desafío de nuestros días pasa por la revalorización del bien común desde la

(96) Carlos E. DELPIAZZO - "Dignidad humana y Derecho" cit., pág. 27 y sigtes.; Héctor GROS ESPIELL - "La dignidad humana en los instrumentos internacionales de derechos humanos", en CATEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS - "Dignidad Humana" (Universidad de la República, Montevideo, 2003), pág. 9 y sigtes.; y José Aníbal CAGNONI - "La dignidad humana. Naturaleza y alcances", en CATEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS - "Dignidad Humana" cit., pág. 65 y sigtes., y en Rev. de Derecho Público, Año 2003, Nº 23, pág. 11 y sigtes.

(97) Jesús GONZALEZ PEREZ - "La dignidad de la persona y el Derecho Administrativo", (Juróa, Curitiba, 2007), pág. 6; y "La dignidad de la persona humana" (Civitas, Madrid, 1986), pág. 85 y sigtes.

(98) Arturo ARDAO - "El hombre en cuanto objeto axiológico", en "El hombre y su conducta. Ensayos filosóficos en honor de Risieri Frondizi" (UPRED, Buenos Aires, 1980), págs. 73 y 74.

(99) Germán J. BIDART CAMPOS - "Teoría general de los derechos humanos" (Astrea, Buenos Aires, 2006), págs. 72 a 79.

(100) Carlos E. DELPIAZZO - "Derecho Administrativo Uruguayo" cit., pág. 7.

(101) Eduardo SOTO KLOSS - "La servicialidad del Estado. Base esencial de la institucionalidad", en "Estudios Jurídicos en homenaje al Prof. Mariano R. Brito" (F.C.U., Montevideo, 2008), pág. 331 y sigtes., especialmente págs. 338 y 339.

(102) Carlos E. DELPIAZZO - "Recepción de los principios generales de Derecho por el Derecho positivo uruguayo", en Actas del VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (Netbiblo, La Coruña, 2008), pág. 607 y sigtes., y en A.A.V.V. - "Los principios en el Derecho Administrativo Uruguayo" (A.M.F., Montevideo, 2009), pág. 31 y sigtes.

perspectiva de los derechos fundamentales del hombre al que se debe servir, cuya eminente dignidad debe iluminar como criterio rector el ser (organización) y el quehacer (actividad) administrativos que Sayagués Laso nos enseñó a conocer en sus caracteres y límites.

Dr. GERARDO AMARILLA

PRESIDENTE

Sr. Juan Spinoglio

Secretario Relator

Dra. Virginia Ortiz

Secretaria Redactora

Arq. Julio Míguez

Director del Cuerpo Técnico de Taquigrafía

Dep. Legal N° 322.569/01
Impreso en la División Ediciones
de la Cámara de Representantes